हिंदुस्थानची शासनपद्धति.

शं. या. पोंक्षे.



श्रीसरस्वती मंडळ, पुणें.

हिंदुस्थानची

शासनपद्धति.

लेखक

श्रीयुत शंकर यादव पोंक्षे, एम्. ए.

प्रस्तावना लेखक

ना. डॉ. रघुनाथ पुरुषोत्तम परांजपे.

श्रीसरस्वती मंडळ, पुणें.

प्रथमावृत्ति—१९२३

किंमत दीड रुपाया.

प्रकाशकः—
चिंतामण गणेश कोल्हटकर,
अध्यक्ष, श्रीसरस्वती मंडळ,
बुधवार पेठ, पुणें.

मुद्रकः—
अनंत सखाराम गोखले
'विजय' प्रेस, ५७० शनवार, पुणें.

अनुक्रमणिका.

——:०:——

प्रस्तावना.

अलीकडे राजकीय चळवळीस आमच्या देशांत फार ऊत आलेला आहे. प्रत्येक शिकलेल्या किंवा अर्धवट शिकलेल्या माणसास कोणत्याही राजकीय बाबीवर ठाम मत देण्यास मुळींच दिक्कत वाटत नाहीं. हुंडणावळीचा प्रश्न असो, जमिनमहसुलाचा असो, किंवा द्विदल राज्यपद्धतीचा असो; प्रत्येकावर त्याचें मत अगदीं तयार! परंतु दुसऱ्या कोणत्या विषयावर मत देण्यास सामान्य माणसाची अशी तयारी नसते. आइनस्टाईनच्या सापेक्ष तत्त्वाबद्दल त्यास विचारल्यास तो म्हणेल कीं, हा प्रश्न तज्ज्ञांचा आहे. त्याचा चांगला अभ्यास केल्याशिवाय मला त्याबद्दल कसें बोलतां येईल! हल्लींच्या दिवसांत प्रत्येक मनुष्यास थोडावहुत राजकीय गोष्टींचा विचार करावाच लागतो. त्यास दर तीन वर्षांनीं प्रतिनिधी निवडण्याचे वेळीं मत द्यावयाचें असतें. तेव्हां निरनिराळे उमेदवार त्यास आपआपले विचार सांगतील, त्याचा पूर्णपणें खल करून मत कोणास द्यावयाचें हें त्यास ठरवावें लागेल. तसेंच राजकीय धोरणामुळें त्याच्या संसारांतील गोष्टींवर लहानमोठा परिणाम झाल्यावांचून राहणार नाहीं. यामुळें इच्छा नसली तरीही थोड्या फार प्रमाणांत प्रत्येक मनुष्यास राजकीय प्राणी बनलेंच पाहिजे.

हल्लीं जें ठाम मत लोक देतात तें प्रत्येकजण आपल्या वाचण्यांत येणाऱ्या वर्तमानपत्रांच्या लेखांवरून बनवितो. जर तें मत एकाद्या सुटसुटीत सूत्राप्रमाणें असलें तर फार बरें; कारण लहान सूत्र सांगण्यास व पाठ करण्यास त्रास कमी लागतो. मॉन्टेग्यु–चेम्सफोर्ड सुधारणा अपुऱ्या, असमाधानकारक व निराशाजनक आहेत, असें सर्व म्हणतात; परंतु त्यांस तीं विशेषणें कां लावावयाचीं असें विचारल्यास आमचें वर्तमानपत्र तसें म्हणतें, किंवा आमचा अमुक एक पुढारी तसें म्हणतो, असेंच त्यास उत्तर बहुधा द्यावें लागेल. परंतु आपणांस जर समजुतदारपणानें राजकीय गोष्टींचा विचार करावयाचा असेल तर त्यांना मूलभूत अशी माहिती पहिल्यानें मिळविली पाहिजे. असे समजुतदार लोक देशांत जितके जास्त असतील, तितका तो देश राजकीय

प्रगतीला जास्त पात्र आहे यांत संशय नाहीं. ही पात्रता आपणांमध्यें येण्यास सर्व प्रकारची सांगोपांग माहिती पुरविणारें वाङ्मय जितकें जास्त असेल तितकें चांगलें. देशांतील सामान्य जनसमूह देशी भाषा जाणणाराच असल्यामुळें असलें वाङ्मय देशी भाषेंत असण्याची फार जरूर आहे.

या दृष्टीनें पाहतां माझे तरुण मित्र व एका वेळचे शिष्य रा. पोंक्षे यांनीं **हिंदुस्थानची शासनपद्धति** हें जें पुस्तक तयार केलें आहे, त्याचा पुष्कळ उपयोग मराठी वाचकांस होईल यांत शंका नाहीं. हिंदुस्थानची राज्यपद्धति हल्लीं काय आहे व ती त्या स्थितीस कोणत्या पायऱ्यांनीं येऊन पोंचली याविषयीं त्यांत मुद्देसूद माहिती सांगितलेली आहे. हें पुस्तक वाचल्यावर हल्लींच्या सुधारणा खरोखरच सुधारणा आहेत किंवा त्या सुधारणान्वयें झालेलीं कौन्सिलें नुसतीं " मायेचीं देवालयें " आहेत हें कोणत्याही समंजस वाचकास स्वतांकरितां ठरवितां येईल. लोकांची हुकमत राज्यकारभारावर हल्लीं कोठपर्यंत चालते, राज्यकर्त्यांना मनांत असलेल्या गोष्टी घडवून अणण्यास काय काय अडचणी येतात व पुढची सुधारणा कोणत्या दिशेनें होणार व होणें इष्ट आहे, याबद्दल प्रस्तुत पुस्तक वाचून मतदारांस अटकळ करितां येईल. ज्यांना देशांत शासनपद्धतीच नको असेल अशांची गोष्ट सोडून दिली—आणि असे खरे बेबंदशाहीचे भोक्ते त्यांच्या ओरडीच्या मानानें तितके आमच्या देशांत निःसंशय नाहींत—तर शासनपद्धतीवर टीका करण्यापूर्वी ती पद्धति तरी काय आहे हें समजून घेणें प्रत्येकास अवश्य आहे. म्हणून मी या पुस्तकाचें व त्याच्या कर्त्याचें स्वागत करीत आहें.

ग्रंथकर्त्याचा हा पहिलाच प्रयत्न आहे व तशांत दररोज राज्यपद्धतींत फेरफार होत आहेत; त्यामुळें कांहीं ठिकाणीं पुढच्या आवृत्तींत फेरफार करावे लागतील, तरीही या त्यांच्या प्रयत्नास मराठी वाचकांकडून प्रोत्साहन मिळेल व पुढें दुसरे असले, आमच्या मराठी वाङ्मयास आवश्यक असलेले ग्रंथ लिहिण्यास त्यांस उत्तेजन मिळेल अशी मला आशा आहे.

मुंबई
ता० १५ जानेवारी १९२३.

रघुनाथ पुरुषोत्तम परांजपे.

अर्पणपत्रिका.

ज्यांच्या कृपाछत्राखालीं माझें शिक्षण झालें, व ज्यांनीं आपल्या मुलाप्रमाणें माझें पालन केलें, ते माझे परमपूज्य मामा

कै. ना. गोपाळ कृष्ण गोखले

यांच्या चरणीं ही अल्पकृति मोठ्या आदरानें अर्पण केली आहे.

ग्रंथकर्ता.

चार शब्द.

आजकाल इंग्रजी शाळांतून व कॉलेजांतून प्रचलित शासनपद्धतीचें ज्ञान करुन देण्यांत येत असल्यामुळें त्यांतील विद्यार्थ्यांस या विषयावरील अनेक ग्रंथ वाचण्यास संधी मिळते. हे ग्रंथ बहुधा इंग्रजींतच लिहिण्यांत आलेले आहेत. केवळ मराठी वाचकांस त्यांचा कांहींच उपयोग होत नाहीं. अशा तऱ्हेचें वाङ्मय आपल्या मातृभाषेंत उपलब्ध व्हावें हा हेतु मनांत धरून व मराठी वाचकांची थोडीफार सोय व्हावी म्हणून प्रस्तुत ग्रंथ जोसेफ शायार्थ, रॅम्से मॅकडोनेल, सर जॉन स्ट्रॅचे, रमेशचंद्र दत्त, ना. गोखले, लॉर्ड मोर्ले, ना. प्रो. काळे, के. टी. शहा वगैरे नामांकित व्यक्तींचीं भाषणें व लेख यांच्या आधारें लिहिण्यांत आला आहे. पुस्तक लिहितांना ऐतिहासिकदृष्ट्या माहिती शक्य तितकी बरोबर असावी म्हणून खबरदारी घेण्यांत आली आहे. परंतु एका महत्वाच्या गोष्टीचा नामनिर्देश येथें केल्यावांचून चालणार नाहीं. पृष्ठ ४८ मधील टीपेंत एडनचा कारभार इंग्लंडच्या वसाहतमंत्र्याकडे सोंपविण्यांत आला आहे, असा उल्लेख आहे, तो बरोबर नाहीं. त्याचा कारभार वसाहतमंत्र्याकडे सोंपविण्यांत यावा असें विलायत सरकारचें मत असलें तरी सध्यां हिंदुस्थान सरकारचें परराष्ट्रीय खातें तो मुंबई सरकारमार्फत करीत असतें. सन १९१८ पर्यंत मुंबई इलाख्यांत त्याचा समावेश होत असे.

आमच्या विनंतीवरून या पुस्तकास प्रस्तावना लिहिण्याचें काम आपला अमूल्य वेळ खर्चून **गुरुवर्य ना. डॉ. र. पु. परांजपे** यांनीं केलें, त्याबद्दल आम्ही त्यांचे फार ऋणी आहों. पुस्तकाची हस्तलिखित प्रत वाचून अनेक उपयुक्त सूचना केल्याबद्दल आमचे मित्र रा. रा. बापूजी मार्तंड आंबेकर, यांचे आभार मानणें अत्यावश्यक आहे. तसेंच तें प्रसिद्ध करण्याचें काम अंगिकारणाऱ्या श्रीसरस्वती मंडळाचे अध्यक्ष रा० चिंतामण गणेश कोल्हटकर व सेक्रेटरी रा० गणेश काशीनाथ गोखले यांचे प्रकाशनाबद्दल, 'विजय' प्रेसचे मालक रा. अ. स. गोखले यांनीं छपाईचें काम शक्य तितक्या लवकर केल्याबद्दल, व आमचे मित्र रा० नरहर गणेश कमतनुरकर यांचे, त्यांनीं जी अनेक तऱ्हेची बहुमोल मदत केली त्याबद्दल आभार मानणें जरूर आहे.

पुणें, आंबराई कँप,
३१ डिसेंबर १९२२

ग्रंथकर्ता.

हिंदुस्थानची शासनपद्धति.

प्रकरण पहिलें.

विषय—प्रवेश.

"The characteristic feature of this conquest was that the Company did not enter upon it until it had secured an economic grip upon the country. As alien as Alexander's army, it did not impose political authority until it had acquired economic authority. It insinuated itself into Indian life before it seized Indian Government. Its first concern was nothing more than to secure "a free trade, a peaceable residence, and a very good esteem" with the native rulers."

J. Ramsay MacDonald.

जगांतील कोणत्याही सुधारलेल्या देशाच्या शासनपद्धतीविषयीं लिहावयाचें मनांत आणल्यास त्याविषयासंबंधीं ऊहापोह करण्यास लागणाऱ्या सर्व सांधनांची पूर्ण अनुकूलता असूनही संपूर्ण निरीक्षण करून एकादा नमुनेदार ग्रंथ तयार करण्याचें अंगिकारलेलें कार्य किती खडतर आहे याची नीटशी कल्पना त्या ग्रंथकारासच होत असते. इतरांस होणें शक्य नाहीं. पाश्चात्य देशांविषयीं जर ही स्थिति, तर नुकत्याच सुधारणेच्या मार्गास लागलेल्या आपल्या भारतवर्षासंबंधीं बोलावयासच नको! अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, फ्रान्स वगैरे पाश्चात्य राष्ट्रांची राज्यघटना संघटित, लेखी व व्यवस्थित असल्याकारणानें ती सर्व साधारण जनसमूहास आयतीच उपलब्ध होते. परंतु इंग्लंडसारख्या देशाची राज्यघटना कोणत्याही एका कायद्यांत संकलित केलेली नसल्यामुळें तिजविषयीं लागणारें ज्ञान मिळविण्यास भाराभर ग्रंथ, पार्लमेंटचे

निरनिराळे कायदे, सम्राटाचे स्वयंभू अधिकार, व्यावहारिक नियम व प्रचारांत आलेले नैतिक निर्बंध यांचें चांगलेंच अध्ययन करावें लागतें. हिंदुस्थानची गोष्ट कांहीं अंशीं तशीच आहे. एकाद्या जुन्या पार्लमेंटच्या कायद्याकडे बोट दाखवून त्यांत येथील इंग्रजसरकारची शासनपद्धति एकत्रित केलेली आहे, व त्यामध्यें यत्किंचितही फेरफार झालेला नाहीं व पुढेंही सहजगत्या होणार नाहीं असें कोणासही छातीस हात लावून दाखवितां येणार नाहीं. याचें कारण एकच. अमुकच एका कायद्यापासून सर्व राज्यघटनेचा उगम झाला नसून वर निर्दिष्ट केलेलीं सर्व साधनें त्यास कारणीभूत झालीं आहेत. म्हणजे इंग्रज सरकारच्या येथील राज्यघटनेचा उगम इंग्लंडच्या पार्लमेंटनें वेळोवेळीं केलेले कायदे, तिनें नेमलेल्या कमिट्यांचे रिपोर्ट, प्रतिष्ठित सभासदांचें प्रधानमंडळावरील वर्चस्व, सम्राटाकडून क्वचित् प्रसंगीं बजावले जाणारे स्वयंसिद्ध हक्क व इकडील वरिष्ठ व प्रांतिक कायदेमंडळांनीं आपल्या अधिकारांत केलेले कायदे, यांपासून झाला आहे असें म्हणण्यास हरकत नाहीं.

सांप्रतकाळीं सर्व हिंदुस्थानभर आपला अनियंत्रित अधिकार गाजविणारे इंग्रज लोक इकडे आले कसे, कां व केव्हां, इकडे आल्यावर त्यांनीं कोणकोणत्या उपायांनीं आपलें वर्चस्व स्थापिलें, मूळचा उद्देश काय होता व त्याचा त्याग करण्यास काय काय कारणें झालीं, आणि अखेरीस सर्व देशी राजांस पादाक्रांत करून सरसकट सर्व राज्यें त्यांनीं आपल्या घशाखालीं कशीं टाकलीं इत्यादि गोष्टींचा येथें थोडासा नामनिर्देश करणें भाग आहे.

सतराव्या शतकाच्या प्रारंभीं लंडन येथील कांहीं व्यापाऱ्यांस एलिझाबेथ राणीनें पूर्वेकडे व्यापार करून संपत्ति मिळविण्याचा व त्यायोगें स्पेन व हॉलंड या देशांच्या व्यापाऱ्यांबरोबर चढाओढ करण्याचा मक्ता सनदरूपानें दिला. त्या व्यापाऱ्यांनीं "ईस्ट इंडिया कंपनी" नामक मंडळी स्थापन करून हिंदुस्थानशीं व्यापार सुरू केला. अर्थातच येथें पूर्वी येऊन आपला माल खपविणाऱ्या इतर देशच्या व्यापाऱ्यांची व त्यांची चढाओढ होऊं लागली. परंतु इंग्लिश व डच लोकांनीं एकत्र होऊन स्पेन व पोर्तुगाल लोकांचा पाडाव केला. इंग्रज व डच लोकांची उन्नति व व्यापारांतील भरभराट फ्रेंच व्यापाऱ्यांस सहन न होऊन त्यांची एक स्वतंत्र "फ्रेंच ईस्ट इंडिया" नामक कंपनी स्थापन होऊन, तिनें इंग्रजांबरोबर चढाओढ सुरू केली व

अखेरीस इंग्रजांच्या प्रमुख प्रतिस्पर्ध्यांमध्यें तिनें स्थान पटकाविलें. या सुमारास म्हणजे औरंगजेबाच्या मृत्यूनंतर दिल्लीस बजबजपुरी माजून बादशहाचें वर्चस्व, अधिकार व सामर्थ्य हीं संपुष्टांत आलीं. दक्षिणेंत मराठ्यांनीं आपलें डोकें वर काढिलें. पूर्वेकडील व दक्षिणेंतील नबाब स्वच्छंदानें वागूं लागले. त्यांनीं आपल्या सार्वभौम राजाची सत्ता झुगारून दिली व ते आपापला कारभार स्वतंत्रतेनें पाहूं लागले. कोणास कोणाचेंही वर्चस्व खपेनासें होऊन पेशवे, हैदर, निजाम, बंगालचे नबाब व फ्रेंच इत्यादि राज्यकर्ते एकमेकांस पाण्यांत पाहूं लागले. हैदर, निजाम यांच्या दरबारीं फ्रेंचाचें वजन चांगलेंच असल्यामुळें त्यांचा पाडाव करणें इंग्रजांस भाग होतें. सर्व देशांत सार्वभौम सत्तेचा अभाव असल्यामुळें इंग्रजांनीं आपल्या पदरीं भारी फौजा ठेवून साधल्यास आसपासचा मुलूख हस्तगत करण्याचें धोरण थोड्याच वर्षांत इतकें यशस्वी करून दाखविलें कीं, पेशवे, निजाम, हैदर या देशी राजकर्त्यांस नवीनच शत्रु उत्पन्न झाला. परंतु आपापसांतील वैमनस्य इतकें विकोपास गेलें होतें कीं, आपल्या प्रतिपक्ष्याचा पाडाव करण्याकरितां जो तो इंग्रजांसारख्या परकी सरकारचें साहाय्य मिळविण्यास उत्सुक असल्यामुळें इंग्रज लोकांस चांगलेंच फावून त्यांनीं आपला व्यापार करण्याचा मूळ उद्देश सोडून देऊन राज्यस्थापनेचा मार्ग अंगिकारिला. सहा हजार कोसांवरून व्यापारी मिषानें आलेल्या हाताच्या बोटावर मोजता येण्या-इतक्या युरोपियनांनीं येथेंच फौज जमवून आमचा देश काबीज करावा व अशा तऱ्हेनें डोळ्यांदेखत एक नवीनच शत्रु निर्माण झाला तरी आमच्या आमच्यांतील वैमनस्यामुळें आम्हांस त्याचें कांहींच वाटूं नये; वाटत असल्यास त्याचा प्रतिकार करतां येऊं नये, हें मोठें विचित्र नव्हे काय? सन १७५७त झालेल्या प्लासीच्या लढाईनें इंग्रजांच्या राज्याचें बीं पेरलें गेलें व तें उत्तरोत्तर खूबच कसानें व जोरानें वाढत जाऊन त्याचा थोडक्या काळांत एवढा मोठा वृक्ष झाला कीं, आमच्या देशांतील लहान मोठे राज्यकर्ते सर्वस्वी खुशीनें अगर अर्धवट खुशीनें, त्याच्या विस्तारलेल्या सांवलीखालीं संसार करूं लागले. १८ व्या शतकाच्या शेवटीं मराठे हेच काय ते इंग्रजास वरचढ नाहीं, तरी बरोबरीचे प्रतिस्पर्धी शिल्लक होते. परंतु त्यांच्या राज्यास इ. स. १७६१ त जो अननुभूत धक्का बसला, त्यामुळें सर्व मराठ्यांचीं हाडें खिळखिळीं झालीं. हळू हळू त्यांच्या राज्यावर अनेक संकटें येऊन चाळीस वर्षांच्या अवधींत

सर्व देशभर मुत्सद्यांचा, पराक्रमी सरदारांचा, देशाभिमानाचा व राजनिष्ठेचा दुष्काळ पडून इ. स. १८१८ त इंग्रजांचा झेंडा मराठी राज्यावर फडकूं लागला. असें होण्यास कोणकोणतीं कारणें झालीं हें येथें सांगत बसण्याचें प्रयोजन नाहीं. एवढी गोष्ट मात्र लक्षांत ठेवण्यासारखी आहे कीं, जी कंपनी फक्त द्रव्यावरच दृष्टि देऊन व्यापारी मिषानें हिंदुस्थानांत आली तीच आपला मूळ उद्देश सोडून, इतर सर्वांस नगावून, इतक्या दूरवरच्या परदेशांत अवघ्या दीडशें वर्षांच्या काळांत अतिबलिष्ठ साम्राज्य स्थापन करूं शकली.

इंग्रजी ईस्ट इंडिया कंपनीच्या कारकीर्दीचे सामान्यतः दोन भाग करतां येतात. सन १६०० पासून सन १७६५ पर्यंतचा एक, व दुसरा सन १७६५ पासून १८५८ पर्यंतचा. पहिल्या दीडशें वर्षांत कंपनीचा उद्देश फक्त व्यापार करण्याचाच होता. फौज बाळगून प्रदेश हस्तगत करण्याची लालसा तिच्या मनांत फारशी प्रबळ झालेली नव्हती. तिनें प्रथमतः जी फौज बाळगली, ती आपला व्यापार बिनधोक चालावा, वखारींचें परचक्रापासून संरक्षण व्हावें व इतरांस थोडासा आव वाटावा एवढ्याकरतांच होय. परंतु सन १७६५ त क्लाईवनें जेव्हां दिल्लीच्या बादशहाकडून दिवाणीचीं वस्त्रें घेतलीं, तेव्हां सर्व मनु बदलून येथपर्यंतच्या त्यांच्या व्यापारी धोरणास निराळेंच स्वरूप प्राप्त झालें, व येथून तें हळूं हळूं नाहींसें होऊन राज्यतृष्णा शमविण्यासाठीं, कंपनी मनसोक्त संचार करूं लागली. व्यापारी धोरणाकडे थोडासा कानाडोळा झाल्याबरोबर कंपनीची सांपत्तिक स्थिति फार हलाखीची होऊन इंग्लंडांतील कंपनीचे भागीदार तिच्या कारभारावर कडक टीका करूं लागले. एकंदर भांडवलावर म्हणण्यासारखें व्याज न मिळाल्याकारणानें विलायतेंत बोभाटा होऊं लागला. तिचे नोकर वाटेल त्या कुमार्गानें धनसंचय करूं लागून तिचें मनस्वी नुकसान होऊं लागलें व कंपनी कर्जबाजारी होऊन तिचें दिवाळें वाजणार कीं काय, अशी भीति वाटूं लागली. कंपनीच्या नोकरांनीं अनन्वित कृत्यें करून जबरीनें पैसा उकळण्याचा मार्ग पत्करिल्यामुळें इंग्लंडांतील लोकांत मोठी खळबळ उडून पार्लमेंटांत तिच्या कारभारावर सरकारची देखरेख असावी अशी आग्रहात्मक व कडक टीका होऊं लागली आणि या सर्व परिस्थितीनेंच, सन १७७३ त "रेग्युलेटिंग ॲक्ट" घडवून आणिला असें म्हणण्यास मुळींच प्रत्यवाय नाहीं.

रेग्युलेटिंग ॲक्ट सन १७७३ त पास करण्यांत आला. त्या योगानें कंपनीचा कारभार दोन निराळ्या संस्थांमार्फत चालूं लागला. येथील कारभाराची सर्व जबाबदारी एकट्या कंपनीवर न पडतां विलायत सरकारवर तिचा अर्धाअधिक बोजा पडून तिकडील टीकाकारांचीं तोंडें बंद झालीं. तरी तिचा कारभार सुधारून तिच्या अंमलाखालील रयतेस सुख मिळालें असें मात्र झालें नाहीं. गव्हर्नर जनरल हेस्टिंग्स व त्याचें कार्यकारी मंडळ यांच्या मधील बेबनाव इतक्या विकोपास गेला कीं, विलायत सरकारनें कांहीं तरी कायमची तजवीज करण्याच्या हेतूनें एक बिल पार्लमेंटास सादर केलें. फॉक्स हा या बिलाचा जनक होता व तें पास झालें असतें तर कंपनीचा कारभार बिलांत सुचविलेल्या सात कमिशनरांच्या ताब्यांत जाऊन, राजकीयदृष्ट्या तिचीं शंभर वर्षे पूर्णपणें भरलीं असतीं. तसेंच तिचें व्यापारी धोरण ठरविण्याचें काम पार्लमेंटनें तिच्या भागीदारांमधून निवडलेल्या नऊ डिरेक्टरांच्या हातीं गेलें असतें. या बिलानें कंपनीची सर्व सत्ता प्रधानमंडळाकडे जात असल्यामुळें तें नापास होऊन सुप्रसिद्ध वुईल्यम पिट यानें दुसरेंच एक बिल पार्लमेंटास सादर केलें. तें पास होऊन पार्लमेंटच्या देखरेखीखालीं कंपनीच्या कारभारावर ताबा चालविणारें एक नवीन मंडळ निर्माण झालें. कंपनीच्या भागीदारांची सत्ता पूर्णांशानें संपुष्टांत आली. हीच व्यवस्था सन १८५८ पर्यंत चालली.

रेग्युलेटिंग ॲक्ट पास झाल्यावर दर वीस वर्षांनीं कंपनीची सनद कायम ठेवावी कीं नाहीं, याचा विचार होत असे. त्यासमयीं तिच्या कारभारावर मनसोक्त टीका करून तिचे गुणदोष दाखविण्यास चांगली संधी मिळे. याप्रमाणें सन १७९३, १८१३, १८३३, व १८५३, या सालीं प्रत्येक वेळीं कंपनीची सनद पुढें चालू करण्यांत आली. परंतु प्रत्येक खेपेस तिचीं गात्रें थोडीं थोडीं शिथिल पडत जाऊन शेवटच्या सालीं तर कंपनीची पूर्ण इतिश्री झाली. मागील दर खेपेस कंपनीस २० वर्षांची सनद देण्यांत येत असे; परंतु सन १८५३ त दिलेली सनद प्रसंगविशेषीं काढून घेण्याचा अधिकार पार्लमेंटनें आपल्या हातीं राखून ठेविला.

सन १८५७ सालच्या बंडानंतर कंपनीचा कारभार गुंडाळला जाऊन सर्व सत्ता पार्लमेंटनें आपल्या हातीं घेतली. तेव्हांपासून आजपर्यंत येथील कारभार गव्हर्नर जनरल, भारतमंत्री यांच्या हुकुमानें चालवीत आहे सन १८५७

पासून सन १९१७ पर्यंत गव्हर्नर जनरलच्या कारभाराचें धोरण अनियंत्रित, अनिश्चित व प्रसंगीं अरेरावीपणाचें होतें असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. परंतु त्या वर्षाच्या ऑगस्टच्या २० व्या तारखेस पार्लमेंटनें हिंदुस्थानास हळूहळू व हप्त्याहप्त्यानें वसाहतीच्या धर्तीवर साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य देण्याचा आपला निश्चय जाहीर केल्यामुळें त्यापुढील व मागच्या काळांतील धोरणांत तफावत दिसून येते. २० ऑगस्टच्या जाहीरनाम्यास अनुसरून सन१९१९ चा सुधारणांचा कायदा करण्यांत आला. त्यामुळें सरकारच्या धोरणावर लोकमताचा पगडा बसण्यास अवसर मिळून गव्हर्नरजनरलास पूर्वीप्रमाणें अरेरावी गाजविण्यास संधी मिळणें कठीण झालें. साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य देण्याचा मनोदय जाहीर करण्यास कोणत्या गोष्टी कारणीभूत झाल्या हें पुढें कळून येईलच. परंतु मुद्याची गोष्ट ही कीं, सन १८५८ पासून सन१९१७ पर्यंत हिंदुस्थानच्या कारभारांत क्रांतिकारक सुधारणा झाल्या नाहींत असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. सुमारें पहिलीं पन्नास वर्षे तर राज्यकारभारावर लोकमताचा पगडा बसण्यास बिलकूल वाव मिळाला नाहीं व सर्व कारभार गव्हर्नर जनरल मोगलाईतील एखाद्या नबाबाप्रमाणें करीत असे. येवढ्या मोठ्या काळांत तीन वेळां थोड्या थोड्या सुधारणा करण्यांत आल्या. परंतु त्या अगदींच क्षुल्लक असून लोकमताचें दडपण सरकारवर पडूं नये या खबरदारीनेंच केल्या असल्यामुळें त्यांत लोकदृष्ट्या कांहींच राम नव्हता. सर्व सत्ता सरकारच्याच हातीं एकवटलेली होती. परंतु इंग्रज सरकार हिंदी लोकांच्या आकांक्षाबद्दल बेमुर्वत आहे असें वरवर पाहणारांस वाटूं नये म्हणून सन१८६१ व १८९२ या दोन खालीं पास केलेल्या कायदेकौन्सिलच्या ॲक्टान्वयें हिंदी लोकांचा चंचूप्रवेश कायदेमंडळांत करण्यांत आला. सन१८६१ च्या कायद्यानें मुंबई व मद्रास सरकारांस लहानसहान कायदे करण्याचा अधिकार देण्यांत आला; परंतु त्यांवर वरिष्ठ सरकारचा पूर्ण ताबा असे. सन १८९२ च्या कायदेकौन्सिलच्या कायद्यानें सुमारें तीस वर्षे अबाधित चालत आलेल्या स्थितींत सुधारणा करून कायदेमंडळांचा थोडासा विस्तार करण्यांत आला. पण हिंदी कायदे मंडळांची खरी सुधारणा सन१९०९ या सालीं मोर्ले-मिंटो या जोडीनें केली असेंच म्हणावें लागतें. त्या सालीं अमलांत आलेल्या सुधारणा जरी अगदींच क्षुल्लक असल्या तरी त्यांमुळें हिंदुस्थान सरकार व पार्लमेंट यांस हिंदी जनतेच्या स्वोन्नतीच्या अनावार झालेल्या

ज्वालाग्नीची धग लागूं लागली असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. मोर्ले-मिंटो सुधारणांनीं जबाबदार राज्यपद्धतीच्या मार्गावर आपणांस आणून सोडलें असें मात्र बिलकूल झालें नाहीं. एवढेंच नव्हे, तर त्यांचे उत्पादक जे उदारमतवादी मोर्लेसाहेब त्यांनीं त्या वेळेस त्या सुधारणांचा हिंदुस्थानास साम्राज्यांतर्गत स्वराज्याचा मार्ग दाखविण्याचा बिलकूल उद्देश नाहीं असें सर्व लोकांस बजावून सांगितलें. खुद्द त्यांची अशी समजूत होती कीं, हिंदी लोकांनीं स्वराज्याची हांव धरणें म्हणजे आकाशांतील चंद्रास हात घालणेंच होय. अशा विचाराच्या मुत्सद्याच्या हातून आपणांस स्वोन्नतीचा मार्ग दाखविला जाणें व राज्यकारभारांत युरोपियनांच्या बरोबरीनें जबाबदारीचा वांटा मिळणें हें अगदींच असंभवनीय होतें. या सुधारणा अंमलांत आल्यापासून फारच थोड्या अवधींत युरोपांतील महायुद्धानें तिकडील अधिकाऱ्यांच्या व इकडील अँग्लो-इंडियनांच्या डोळ्यांत चांगलें अंजन पाडून सर्व मनु इतक्या झपाट्यानें बदलून टाकिला कीं, इतउत्तर हिंदी लोकांच्या आकांक्षा पूर्वीप्रमाणें दडपून टाकणें त्यांस अशक्य झालें व फूल नाहीं, फुलाची पाकळी तरी त्यांच्या पदरांत टाकिली पाहिजे अशी त्यांची पक्की खात्री झाली. याचेंच फळ सन १९१९ च्या मांटेग्यू-चेम्स्फर्ड सुधारणा होत. ह्या सुधारणा म्हणजे इंग्रज लोकांनीं हिंदी लोकांवर बेहोष खूष होऊन बहाल केलेली एक अजब चीज होय असें समजण्याचें मुळींच कारण नाहीं. आजपर्यंत कोणत्याही देशीं अगर परदेशी राज्यलोभी सरकारनें, जोंपर्यंत त्यास प्रजेवर स्वैरपणें अनियंत्रित राज्य करतां येतें तोंपर्यंत, आपण होऊन तिला राज्यकारभारांत वांटा दिला असें कधींच घडलें नाहीं. नाक दाबलें असतां तोंड उघडतें, या न्यायानें लोकमताचें वर्चस्व असह्य होऊं लागतांच प्रजेंतील असंतोष थोडासा शमविण्यासाठीं एखादा तुकडा तिच्या तोंडावर टाकण्याची सर्वच राजकर्त्यांची वहिवाट आहे. तिला इंग्रज सरकार तरी अपवाद कसें असूं शकेल ? वरील म्हणण्याचें प्रत्यंतर आमच्या देशी संस्थानांच्या कारभाराचें निरीक्षण करणारांस सहज येणार आहे. असो. युरोपांतील महायुद्धाचा प्रत्यक्ष हिंदुस्थानशीं जरी कांहींच संबंध नसला तरी ब्रिटिश साम्राज्यांतील एक घटकावयव या नात्यानें इंग्रज सरकारचे शत्रू तेच आपले शत्रू असें मानून हिंदुस्थाननें आपल्या आंवाक्याबाहेर सार्वभौम सरकारास तन, मन, धन अर्पण केलें. लाखों हिंदी सैनिकांनीं

फ्रान्स, फ्लँडर्स, इजिप्त, पॅलेस्टाईन, मेसापोटेमियां, पूर्व आफ्रिका वगैरे देशांतील रणभूमीवर जिवावर उदार होऊन, युरोपांतील राष्ट्रांकरितां, आपले प्राण विनदिक्कत खर्चिले. लढाईच्या खर्चाचा थोडा तरी भार आपल्या शिरावर घेण्याच्या उदार इच्छेनें प्रेरित होऊन, स्वतःच्या खजिन्याची पर्वा बाजूस सारून, आधींच गरीब असलेल्या प्रजेवर नवीन कर लादून, हिंदुस्तान सरकारनें त्या वेळीं केवळ साम्राज्यावरील प्रसंगाकडे नजर देऊन सार्वभौम सरकारास **दीडशें कोटींची थैली** नजर केली. हिंदुस्थानसारख्या नाणावलेल्या कंगाल देशास दीडशें कोटी रुपये म्हणजे कांहीं लहानसहान रक्कम नव्हती. परंतु थोडीशी सुद्धां कुरकुर न करतां त्यानें सर्व बोजा आपल्या शिरावर घेतला. आमच्या राजेरजवाड्यांनीं आपल्या शक्तीबाहेर मनुष्यबल व पैका वेंचून संकटकालीं साम्राज्यसरकाराच्या मदतीस धांव घेतली. या सर्व साहाय्याचा मोबदला म्हणून ज्या साम्राज्यसरकारनें लहानसहान युरोपियन राष्ट्रांचें स्वातंत्र्य कायम राखण्यासाठीं आपण पराकाष्ठा करीत आहों असें जगजाहीर करून जगद्व्यापी युद्धाच्या होमकुंडांत उडी घेतली, त्यानें हिंदी लोकांसही साम्राज्यांतर्गत स्वराज्याचे हक्क दिले पाहिजेत, निदान तसा आपला मनोदय ताबडतोब जाहीर केला पाहिजे, नाहींतर आपली सर्व सुधारलेल्या राष्ट्रांत नाचक्की होईल हें जाणून, हिंदुस्तानास हळू हळू व हप्त्याहप्त्यानें वसाहतींच्या धर्तीवर स्वराज्याचे हक्क देण्याचें अभिवचन सन १९१७ सालच्या आगष्ट महिन्यांतील २० व्या तारखेस पार्लमेंटद्वारें जाहीर केलें. त्याचेंच फळ म्हणजे प्रचलित मॉंटेग्यू-चेम्सफर्ड सुधारणा होत.

वसाहतीच्या धर्तीचें साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य कसें आहे व त्याचा पाया कोणत्या तत्त्वावर उभारलेला आहे याचा आपणांस विचार केला पाहिजे. आजकाल जिकडे तिकडे लहानांपासून थोरांपर्यंत 'स्वराज्य, स्वराज्य' असा ध्वनी अहोरात्र आपल्या कर्णी पडत असतां या सर्व कंठशोषाचा अर्थ तरी काय, आपणांस कशा प्रकारचें स्वराज्य पाहिजे, त्यांतील अधिकारी कोण असावेत, त्यांचे अधिकार कोठपर्यंत मर्यादित असावेत, प्रजेची कर्तव्यें कोणतीं, इत्यादि प्रश्न आपण टाकले असतां शेंकडा ९० लोकांना त्यांविषयीं अंधुकशी तरी कल्पना आहे कीं नाहीं याचा जबरदस्त संशय येतो. पाश्चिमात्य लोकांचा पूर्वेकडे शिरकाव होण्यापूर्वी आपलें स्वराज्य ज्या प्रकारचें होतें किंवा हिंदी संस्था-

निकांचें प्रचलित स्वराज्य ज्या प्रकारचें आहे, त्या प्रकारचेंच स्वराज्य आपणांस पाहिजे काय, असें विचारलें असतां त्याचें उत्तर अस्तिपक्षींच येईल असें खात्रीनें सांगतां येणार नाहीं. देशी संस्थानांचा कारभार आपलेच बांधव हांकीत असतां तेथील प्रजेस लाभलेलें स्वराज्य जर कोणीं आपणांस लेखणीच्या एका फटकाऱ्या सरशीं देऊं केलें तर आपण त्याचा आनंदानें स्वीकार करूंच असें नाहीं. असें जर आहे तर आपणांस पाहिजे असलेलें स्वराज्य व सांप्रतचें देशी संस्थानांचें स्वराज्य यांत तफावत असली पाहिजे हें उघड आहे. हें अंतर कां पडावें याचा विचार केला असतां असें आढळून येतें कीं, पाश्चिमात्य शिक्षणामृताचें सेवन केल्यामुळें आपल्या विचारांत महत्क्रांति घडून येऊन, प्रजेचें कल्याण काय, तें कसें करतां येईल, कोणतीं साधनें उपलब्ध झालीं पाहिजेत व प्रजा आणि अधिकारी यांचे परस्पर संबंध कशा प्रकारचे असावेत इत्यादि बाबतींतील आपल्या विचारांत बरीच घडामोड झाली आहे. आतां पूर्वींच्या विचाराचारास स्थान मिळूं शकणार नाहीं. पाश्चिमात्य उदारमतवादी बऱ्या ग्रंथकारांची व ब्राईट, बर्क सारख्या मुत्सद्यांचीं भाषणें व मतें इकडील सुशिक्षित समाजास अत्यंत ग्राह्य वाटून त्यांचा पगडा त्यांवर बसून विचारक्रांति होऊं लागली. राज्यकारभाराचें अंतिम ध्येय प्रजेचें कल्याण होय. तिच्याच विचारें तो चालविला पाहिजे, अधिकारी तिलाच जबाबदार राहून जनतेच्या न्यायसभेपुढें त्यांच्या अपराधांची चौकशी होऊन त्यांस शिक्षा झाली पाहिजे, त्यांस पदच्युत करून नवीन अधिकारी नेमण्याचा हक्क प्रजेनेंच बजावला पाहिजे, इत्यादि नूतन विचारांस प्राधान्य मिळून जबाबदारीच्या शासनपद्धतीची (ज्यास इंग्रजींत Responsible government किंवा Parliamentary government म्हणतात) प्राणप्रतिष्ठा हिंदुस्थानांत झाली पाहिजे अशी सुशिक्षित जनसमूहांत आकांक्षा उत्पन्न झाली. युरोपांतील सुधारलेल्या राष्ट्रांत याच शासनपद्धतीचा अवलंब केला असल्यामुळें तिकडील राज्यकारभारास प्रातिनिधिक स्वरूप प्राप्त झालें, व प्रजेनें निवडून दिलेल्या प्रतिनिधींच्या हातीं सर्व सत्ता जाऊन अधिकारी केवळ तिचे नोकर बनले. राज्यकारभार लोकमतानुवर्ती होऊन त्याची सर्व जबाबदारी प्रजेवर येऊन पडली. राजेरजवाडे नामधारी होऊन केवळ चालतीं बोलतीं बाहुलीं झालीं. अशाच तऱ्हेची, म्हणजे जनतेस जबाबदार राहून तिचा आपणांवरील विश्वास

उडाला असें दिसतांच राजीनामा देण्यास तयार होणारी नोकरशाही ज्या राज्यघटनेंत स्थापन होईल, तीच खरी प्रजासत्ताक शासनपद्धति व तिलाच स्वराज्य म्हणण्यांत येते. असें स्वराज्य संपादन करण्याचे सर्व देशभक्तांचे प्रयत्न चालू आहेत. सन १९१९ च्या नवीन सुधारणांनीं त्या पद्धतीचा ओनामा घालून दिला आहे. पूर्ण स्वराज्य संपादण्यास अनुकूल परिस्थिति उत्पन्न करण्यास त्यांचा उपयोग होईल असें वाटतें.

जबाबदार शासनपद्धतीचा अभ्यास व्हावा, ती आंगवळणीं पडावी व त्यावर लोकमताचें दडपण पडून सुधारणा व्हावी या हेतूनें प्रांतिक राज्यकारभारांत मॉंटेग्यु सुधारणांच्या कायद्यानें द्विदल अथवा ज्यास इंग्रजींत " डायार्की " (Dyarchy) म्हणतात ती पद्धति सुरू करण्यांत आली. **अशी विचित्र योजना इतरत्र कोठेंही आढळून येत नाहीं.** तिच्या गुणदोषांचें वर्णन पुढें येईलच. या सुधारणा अंमलांत आल्यावर येथील राज्यघटना आहे तरी कशी व त्यापूर्वी ती कशी होती हें दाखविण्याचाच प्रस्तुत लेखकाचा उद्देश आहे व तो हें पुस्तक वाचून थोडासा तरी साध्य होईल अशी त्यास आशा वाटत आहे.

प्रकरण दुसरें.

भारतमंत्री व त्यांचें सल्लागार-मंडळ

"It is nct so much an executive as a deliberative body. The Executive Government of India is, and must be, seated in India itself. The principal function of the Home Government is not to direct the details of administration, but to scrutinise and revise the past acts of the Indian Governments; to lay down principles and issue general instructions for their future guidance; and to give or refuse sanction to great political measures which are referred home for approval."

J. S. Mill.

१ नियंत्रण–मंडळ.

सन १७८४ च्या पिटच्या कायद्यान्वयें हिंदुस्थानच्या राज्यकारभाराची जबाबदारी कंपनी सरकार व नवीन निर्माण केलेलें नियंत्रण–मंडळ (Board of Control) या दोहोंमध्यें विभागून देण्यांत आलेली होते. ह्या नियंत्रणमंडळाचे प्रथमतः सहा सभासद असत; परंतु कालपरत्वें ते कमी कमी होत जाऊन सन १८४१ च्या सुमारास त्याचा अध्यक्ष हाच एकटा शिल्लक राहिला. सन१७८४ च्या कायद्यान्वयें या मंडळावर इंग्लंडचे फडणीस, प्रधान व सम्राटाचे चार सल्लागार (Privy Councillors) असे सहा सभासद असत व त्यांस हिंदुस्थानच्या लष्करी व मुलकी कारभारावर देखरेख करण्याचा व या दोन्ही शाखांस लागणाऱ्या कायद्यांचें व हालचालींचें नियंत्रण करण्याचा पूर्ण अधिकार असे. ह्या मंडळाची सत्ता इतकी मोठी होती कीं, कंपनीचा कारभार पाहाणाऱ्या डिरेक्टरांचें वर्चस्व संपुष्टांत येऊन नियंत्रण-

मंडळाच्या परवानगीशिवाय पानही हलेनासें झालें. ही गोष्ट झाली एकंदर कारभाराची दिशा व वळण यासंबंधानें. परंतु ह्या डिरेक्टरांच्या हातून नौकऱ्या देण्याचा व अंमलदार नेमण्याचा अधिकार काढून घेण्यांत आला नाहीं. पुढें सन १७९३त मंडळाच्या घटनेंत चार सल्लागारांऐवजीं दोनच सल्लागार असावेत असें ठरलें व दोन त्रयस्थांस त्याचे सभासद करण्यांत आलें. ह्या सर्व सभासदांचा खर्च हिंदुस्थानच्या तिजोरीवर पडला. सन १८३३ सालीं सभासदांच्या जागेची विशिष्ट लायकी नाहींशी करण्यांत येऊन कोणासही सभासद होण्यास मोकळीक ठेवण्यांत आली. शेवटीं रिकाम्या जागेवर सभासदांची नेमणूक करण्याची चाल बंद होऊन फक्त मंडळाचा अध्यक्षच शिल्लक राहिला व हें मंडळ जरी नामशेष झालें तरी अध्यक्षच मंडळ समजलें जाऊन मंडळाचे सर्व अधिकार त्याच्या हातीं आले.

सन १८५८ सालीं कंपनीचा कारभार विलायत सरकारनें आपणांकडे घेतला. तेव्हां पूर्वी अस्तित्वांत असलेले कंपनीच्या कारभाऱ्यांचे मंडळ मोडण्यांत आलें. त्याचप्रमाणें नियंत्रण मंडळास ऊर्फ अध्यक्षास रजा मिळून त्याचे सर्व अधिकार एक नवीन भारतमंत्री नेमून त्याच्याकडे सोंपविण्यांत आले. तोच भारतमंत्री आजतागायत पार्लमेंटच्या वतीनें हिंदुस्थानच्या कारभारावर देखरेख ठेवीत आहे.

२ भारतमंत्री.

वर निर्दिष्ट केल्याप्रमाणें पूर्वीचीं मंडळें नष्ट होऊन कंपनी सरकारचे हक्क, नियंत्रण-मंडळाचे अधिकार, पार्लमेंटनें स्वतःस राखून ठेवलेले अधिकार हे सर्व भारतमंत्र्यास प्राप्त झाले असून तो ते बजावीत आहे. भारतमंत्री विलायतेंतील प्रधानमंडळाचा सभासद असतो. सम्राटाच्या प्रिव्ही कौन्सिलमध्यें त्यास स्थान मिळतें. हिंदुस्थानच्या एकंदर कारभारावर देखरेख ठेवण्याचा, त्यासंबंधीं जरूर ते कायदे पार्लमेंटकडून पास करवून, घेण्याचा किंवा हिंदुस्थान सरकारनें केलेले अनवश्यक कायदे फटाळून देण्याचा हिंदुस्थानच्या खजिन्याची वासलात लावण्याचा, बड्या अंमलदारांस पगार अगर पेन्शनें ठरविण्याचा किंवा हिंदुस्थानवर कर्जाचा नवीन बोजा लावण्याचा वगैरे अधिकार त्यास गाजवितां येतात. हे महत्त्वाचे अधिकार त्याच्या हातीं

असल्यामुळें हिंदुस्थान–सरकारशीं त्याचे संबंध कशा प्रकारचे असतात याची सहज कल्पना करतां येते. इतकें असूनही जर कोणास असें वाटेल कीं, एवढा प्रचंड अधिकारी आपल्या हक्कांची व अधिकारांची अंमलबजावणी वाटेल तशा अरेरावीनें करीत असला पाहिजे; त्याच्यापुढें इकडील नवाबसुद्धां फिक्के पडतात, तर ही समजून सर्वतोपरी बरोबर आहे असें म्हणतां येणार नाहीं. आपणांस जाब विचारणारा आपणांहून कोणीतरी बलिष्ठ अधिकारी आहे याची जाणीव त्यास असते. आपल्या स्वतःच्या कृत्यांचेंच नव्हे तर, हाताखालील सर्व अंमलदारांच्या, प्रांतिक गव्हर्नराच्या व गव्हर्नर जनरलच्या कृत्यांचें समर्थन पार्लमेंटांत त्यास करावें लागून तिच्या मर्जीनुसार, त्यास आपलें धोरण ठेवावें लागतें. प्रश्नोत्तरांद्वारें त्याच्या जबाबदारीची, हक्कांची व आपल्या अधिकाराची जाणीव पार्लमेंट वेळोवेळीं त्यास देत असतें व तिच्या मर्जी-विरुद्ध वर्तन करण्याचें धारिष्ट त्यास असत नाहीं. तो स्वतः पार्लमेंटचा सभासद असून प्रधानमंडळांतही असतो. त्यामुळें आपला पक्ष आपणांस टेंकूं देत नाहीं, असें दिसतांच त्यास अधिकारभ्रष्ट होणें भाग पडतें. त्याच्या कृत्यावर अखेरचा निर्णय देण्याचा अधिकार पार्लमेंटनें जरी आपल्या हातीं ठेवला असला तरी त्याचा वारंवार उपयोग करून निष्कारण हिंदुस्थानच्या कारभारांत ढवळाढवळ ती करीत नाहीं. अंतस्थ कारभाराची सर्व जबाबदारी हिंदुस्थान सरकार व भारतमंत्री यांवर सोंपविलेली असल्यामुळें हिंदुस्थानविषयक प्रश्नांची चर्चा पार्लमेंटांत पक्षभेदानें सहसा होत नाहीं; हें वरवर पाहणारांसही सहज दिसून येणारें आहे. कायदेमंडळें, कार्यकारीमंडळें, न्यायकचेऱ्या वगैरेसंबंधीं मुख्य मुख्य ठोकळ कायदे पार्लमेंटनें पास करून दिल्यावर इतर बारीक सारीक फेरदार व नियम करण्याचा अधिकार हिंदुस्थान सरकार व भारतमंत्री पार्लमेंटच्या परवानगीशिवाय बजावीत असतात. परंतु त्यामुळें विलायत सरकारनें आपली सर्व सत्ता त्यांच्या स्वाधीन केली असें म्हणतां येणार नाहीं. हिंदुस्थानकडे सहानुभूतीपर दृष्टीनें बघणारे फारच थोडे सभासद पार्लमेंटांत असल्यामुळें येथील कारभारावर विशेष कडक टीका सहसा होत नाहीं, झालीच तर अशा वेळीं होते कीं, बहुतेक सभासद कार्यबाहुल्यामुळें सुटी घेण्याच्या विचारांत असतात किंवा त्यांत मन घालण्यास महत्त्वाचें असें कांहींच नाहीं, असें त्यांस वाटत असावें असें दिसतें. पार्लमेंटांत हिंदुस्थानविषयक

प्रश्नावर फारच जोराचा वादविवाद होऊन त्यामुळें प्रधानमंडळानें राजीनामा दिला असा प्रसंग तर शें दीडशें वर्षांत घडून आलेला नाहीं. अलीकडे लॉर्डांच्या सभेंत थोडीशी जागृति झाली आहे. याचें कारण असें कीं, इकडून परत गेलेले गव्हर्नर व गव्हर्नर जनरल यांचा भरणा त्या सभेंत ज्यास्त असतो. हिंदुस्थानविषयक खडकावर प्रधानमंडळाचें तारू आपटून फुटूं नये म्हणून सर्व पक्षाचे लोक किती खबरदारी घेतात हें मोर्ले-मिंटो व मॉटेग्यु-चेम्सफर्ड सुधारणांचीं बिलें पार्लमेंटपुढें आलीं त्या वेळच्या वादविवादावरून स्पष्ट दिसतें. दोन्ही प्रसंगीं सर्व पक्षांची एकी होऊन तीं बिलें पास झालीं. मॅांटेग्यु सुधारणा पार्लमेंटपुढें विचाराकरितां आल्या असतां तिच्या संयुक्त कमिटींत तेथील तिन्ही प्रमुख पक्षांचे सभासद खुल्या दिलानें काम करीत होते; इतकेंच नव्हे, तर सर्वांनीं त्या सुधारणा पास करून घेण्याचा आटोकाट प्रयत्न केला. यावरून हिंदुस्थानच्या बाबतींत इंग्लंडांतील पक्षभेदास वाव नाहीं; असा तिकडील लोकांचा जो सार्वत्रिक समज झाला आहे तो बऱ्याच अंशीं खरा आहे असें म्हणण्यास हरकत नाहीं.

भारतमंत्र्याचे अधिकार कितीही मोठे असले तरी पार्लमेंटच्या मंजुरीशिवाय येथील शासनपद्धतींत त्यास फेरफार करतां येत नाहीं. हें म्हणणें नीटसें लक्षांत येण्यास मोर्ले-मिंटो सुधारणांचें उदाहरण पुरेसें आहे. वरिष्ठ सरकारच्या कार्यकारी कौन्सिलांत बिनसरकारी हिंदी सभासदाची नेमणूक मोर्लेसाहेबांस सहज करतां आली. परंतु मद्रास व मुंबई येथील कार्यकारी कौन्सिलवर हिंदी सभासदांच्या नेमणुका त्यास आपल्या अखत्यारांत करतां येईनात. याचें कारण हें कीं, पार्लमेंटच्या कायद्यान्वयें तेथील कार्यकारीमंत्र्यांची लायकी व सरकारी मंत्र्यांची संख्या निश्चित केलेली होती; परंतु वरिष्ठ सरकारच्या कार्यकारी मंडळांतील सरकारी सभासदांचें प्रमाण एकंदर संख्येपेक्षां कमी असल्यामुळें त्यांत बिन सरकारी हिंदी सभासदांचा शिरकाव सहज होऊं शकला. ह्यावरून असें सिद्ध होतें कीं, बाह्यात्कारी भारतमंत्र्याचे अधिकार जरी मुलतानी असले तरी तो पार्लमेंटास जबाबदार आहे व त्याच न्यायासनासमोर त्याची चौकशी होऊन त्यास पदभ्रष्ट होण्यास क्षुल्लक कारण देखील कधीं कधीं पुरेसें होतें. तात्त्विकदृष्ट्या अशी स्थिति असली तरी हिंदुस्थानच्या कारभारांत ढवळाढवळ करण्याची बुद्धि पार्लमेंटास क्वचित् प्रसंगींच होत

असल्यामुळें भारतमंत्री आपले अधिकार बऱ्याच अंशानें स्वतंत्रतेनें गाजवितो, ह्या सिद्धान्तास बाध येत नाहीं.

हा झाली कायदेकानूंसंबंधीं गोष्ट. आर्थिक बाबतींतही विशेष भेद असावा असें वाटण्यास फारशी जागा दिसत नाहीं. या बाबतींतही पार्लमेंट डोळेझांक करते. व भारतमंत्र्यास आपला अधिकार अनियंत्रितपणें चालविता येतो. सन १९१९ चा नवीन सुधारणांचा कायदा होण्यापूर्वी भारतमंत्री व प्रधान मंडळांतील त्यांचे इतर जोडीदार वसाहतमंत्री यांच्यावर पार्लमेंटास सारखी नजर ठेवतां येत नसे. वसाहतमंत्र्याप्रमाणें भारतमंत्र्यावर करडीनजर ठेवणें तिला शक्य नव्हतें. ही स्थिति सुधारावी म्हणून इकडील मुत्सद्यांनीं अनेक वर्षें जोराची खटपट केली, परंतु तिचा त्या वेळेस उपयोग झाला नाहीं. नवीन सुधारणामध्यें हा दोष कांहीं अंशीं सुधारल्यामुळें पूर्वीच्या व सध्यांच्या स्थितींत अंतर पडलें. ह्या सुधारणांपूर्वी भारतमंत्री व त्याच्या ऑफीसचा खर्च हिंदुस्थानच्या तिजोरींतून केला जाई. त्यामुळें त्यास मंजुरी देण्याचा प्रसंग पार्लमेंटास कधींच आला नाहीं. इतर वसाहतमंत्र्यांच्या पगाराचा बोजा विलायत सरकारच्या तिजोरीवर पडत असल्यामुळें त्यास मंजुरी देतांना त्यांच्या कारभारावर टीका करण्याची संधी त्यांस वारंवार येते व त्यांचें धोरण कोणत्या मार्गानें चालावें ह्याचा विचार पार्लमेंटांत होतो. हा प्रसंग भारतमंत्र्यावर कधींच आला नाहीं. त्याचें वेतन नियमितवेळीं त्यास मिळे व तें कमी-ज्यास्त करून त्यावर अप्रत्यक्षपणें निंदाव्यंजक ठराव पास करण्याचा प्रघात जो पार्लमेंटांत पडला आहे त्याची कधीं काळीं अंमलबजावणी करण्यांत येऊन आपली बेअब्रू होईल अशी भीति वाटण्याचें कारण त्यास कधींच पडलें नाहीं. हिंदुस्थानच्या जमाखर्चाचा पार्लमेंटांत विचार होत नाहीं. फक्त गतसालच्या एकंदर जमाखर्चाचा आढावा तीस मागेंपुढें एकादे वेळीं सादर केला, कीं आपलें कर्तव्य संपलें; अशी भारतमंत्र्याची समजूत असल्यामुळें त्याचें कार्य फारच सुकर होत गेलें. अशा प्रसंगींसुद्धां त्यावर थोडासाही शितोडा उड-ण्याचा संभव नसल्यामुळें हें काम बिनधोक्याचें व बिनजोखमीचेंच असे. ही स्थिति नवीन मन्वंतरांत थोडीशी बदलली आहे. भारतमंत्र्याचा व त्याच्या ऑफीसचा खर्च विलायतच्या तिजोरींतून यापुढें द्यावा लागणार असल्यामुळें त्यास मंजुरी देतांना फार दक्षता ठेवण्यांत येईल. त्याच्या कारभारावर टीका

करून त्यानें आंखलेलें धोरण बदलण्याची संधी पार्लमेंटास मिळेल व भूतकाळांतील तिचें औदासिन्य व अज्ञान थोड्या अंशांनीं तरी कमी होईल अशी आशा करण्यास जागा आहे.

३. भारतमंत्री व हिंदुस्थान सरकार.

येथपर्यंत आपण भारतमंत्री व पार्लमेंट यांचे संबंध कसे आहेत याचा विचार केला. यापुढें आपणांस हिंदुस्थान सरकारकडे वळलें पाहिजे. ' भारतमंत्र्यास, कांहीं बाबींशिवाय, हिंदुस्थानच्या कारभारावर देखरेख ठेण्वयाचा, त्यावर आपला अनियंत्रित ताबा चालविण्याचा, तेथील जमाखर्चाची विल्हेवाट लावण्याचा, उत्पन्नांतून पगार व पेन्शनें देण्याचा व इतर तऱ्हेनें तेथील तिजोरीवर जादा भार टाकण्याचा पूर्ण अधिकार आहे,' असा स्पष्ट उल्लेख १९१५ च्या हिंदुस्थानविषयक बिलांत केलेला आढळतो. यावरून हिंदुस्थान सरकार व भारतमंत्री यांचे परस्परसंबंध कशा प्रकारचे आसावेत याची स्पष्ट कल्पना वाचकांस येईलच. सन १९१९ च्या कायद्यानें ह्यांत थोडासा फेरफार करून हिंदुस्थान सरकारास कांहीं गोष्टींत स्वातंत्र्य देण्यांत आलें आहे; परंतु त्यामुळें वरील म्हणण्यास हरकत येत नाहीं. येणेंप्रमाणें हिंदुस्थानसरकारचे हातपाय आंखडण्याचा उद्देश एका दृष्टीनें विचार केल्यास अपायकारक होत नाहीं असें दिसून येईल. येथील नोकरशाहीवर दाब ठेवण्यास कोठेंतरी तिच्याहून प्रबळ सत्ताधिकारी असल्यास तिच्या हातून प्रजेच्या हितसंबंधाचें संरक्षण यथोपाय व यथाशक्ति होत जाईल असें वाटल्यावरून भारतमंत्र्यास एवढे मोठे अधिकार देण्यांत आले आहेत. लोकमताचा परिणाम सरकारवर बिलकूल होणार नाहीं अशा तऱ्हेचीच येथील राज्यघटना असल्यामुळें नोकरशाहीस आवरण करूं ती पूर्वदिशा अशी घमेंड मारतां येऊं नये याच उद्देशानें पार्लमेंटानें आपले अधिकार भारतमंत्र्यास बजावण्यास परवानगी दिली असावी. ज्या ठिकाणीं सरकार लोकप्रतिनिधीस जबाबदार असतें तेथें अशा प्रकारची तजवीज करण्याची गरज भसत नाहीं. परंतु हिंदुस्थानच्या नोकरशाही इतकी नाणावलेली अरेरावी नोकरशाही सर्वभूतलावर सांपडावयाची नाहीं. तेव्हां तिच्या हातून गुन्हा होण्याचा संभव फार असल्यामुळें कोणत्या वेळीं प्रजेवर भयंकर संकट कोसळेल याचा कांहींच नेम नाहीं.

ही संभवनीय गोष्ट थोडीतरी अशक्य करण्याच्या स्तुत्य हेतूनें तिच्यावर वरिष्ठ अधिकारी नेमला गेला. इकडे लोकमताचें दडपण नाहीं व विलायतेंत कोणी विचारता नाहीं, अशी स्थिति असती तर इंग्रजसरकारासारख्या सुधारलेल्या राष्ट्रांत व मोंगलाईंत फारसा भेदाभेद करण्याचा प्रसंग आला नसता असें वाटतें. येवढ्याचकरितां येथील सरकारास भारतमंत्र्याच्या हुकमतीखालीं आपला कारभार हांकावा लागतो. त्यामुळें तिकडे ज्या मताचे व पंथाचे भारतमंत्री अधिकारारूढ होतात त्या तऱ्हेचा छाप इकडील राज्यकारभारावर पडण्यास वेळ लागत नाहीं. भारतमंत्री बहुधा इंग्लंडांतील सार्वजनिक कामांत मन घालणारा वजनदार मुसद्दी असल्यामुळें त्याचा दृष्टिकोन येथील नोकरशाहीपेक्षां भिन्न असतो. त्याचा येथील राज्यकारभाराशीं संबंध क्वचित् प्रसंगीं येत असल्यामुळें त्याच्या दृष्टींत तिकडील उदारपणा व दूरवर विचार करण्याची परिणामीं हितकर लालसा प्रबळ असते. त्यामुळें इकडे घडून येणाऱ्या क्षुल्लक गोष्टीनें तो भडकून जात नाहीं. त्याच्यांत नोकरशाहीच्या अंगवळणीं पडलेला ताठा, मगरुरी व लोकमताची बेपर्वाई दिसून येत नाहीं. या स्वभावभिन्नत्वामुळें येथील नोकरशाहीच्या कर्तुमकर्तुं शक्तीस आळा घालण्यास त्याचा उपयोग होतो. म्हणूनच अधिकारारूढ होण्यापूर्वी ज्यांचा हिंदुस्थानच्या राज्यकारभाराशीं संबंध नाहीं अशा तिकडील वजनदार लोकांतून आजपर्यंतचे सर्व भारतमंत्री निवडलेले होते. दुसऱ्या खेपेस मंत्रीपद मिळणारे सर चार्लस वूड यांच्यासारखे थोडेसे अपवादात्मक भारतमंत्री वगळल्यास आमच्या म्हणण्याची सत्यता पटेल. भारतमंत्री आपला अधिकार फारच करड्या नजरेनें चालवितो. त्यामुळें हिंदुस्थान सरकारास येथील परिस्थितीशीं तोंड देणें अशक्य होऊन प्रत्येक प्रसंगीं भारतमंत्र्याची परवानगी घ्यावी लागल्यामुळें कामाचा अतिशय खोळंबा होतो व गव्हर्नर जनरलास मतस्वातंत्र्य गुंडाळून ठेवावें लागतें, अशा प्रकारची ओरड इंग्लंडांत होऊन त्या वेळचे भारतमंत्री लॉर्ड मोर्ले यांच्यावर फारच गहजब उडाला. वस्तुस्थिति तशीच होती, व त्याचा परिणाम असा झाला कीं, त्या वेळचे व्हाईसराय यांस राजिनामा देण्याशिवाय दुसरा मार्ग खुला उरला नाहीं. अशा आणीबाणीच्या वेळीं लॉर्ड मोर्ले व त्यांचे मदतनीस दुय्यम भारतमंत्री यांनीं आपले विचार तेथील जनतेपुढें मन मोकळें करून प्रगट केले. व आपल्यावरील जबाबदारी कशा प्रकारची

आहे व ती पार पाडण्यास काय उपाय व मार्ग अंमलांत आणावे लागतात त्याचेंही स्पष्ट दिग्दर्शन केलें. त्यांच्या मताप्रमाणें व्हाईसराय हे भारतमंत्र्याचे हिंदुस्तानांतील गुमास्ते (Agent) होत व विलायतेंतून येणारे सर्व हुकूम कां, कसे व कशाकरतां इत्यादि विचारपूस न करितां मुकाट्यानें त्यांनीं अंमलांत आणले पाहिजेत. याचें कारण असें सांगण्यांत आलें कीं, हिंदुस्तानच्या कारभाराबद्दल भारतमंत्र्यास पार्लमेंटास जाब द्यावा लागतो, आपल्या कृत्याचें समर्थन करावें लागतें व लागेल ती माहिती पुरवावी लागते. त्यामुळें त्यास इकडील कारभारावर हुकमत चालविणें, देखरेख करणें, कारभाराचें धोरण ठरविणें, कायद्यांस मंजुरी देणें, पार्लमेंटाच्या ठरावांची अंमलबजावणी करणें वगैरे सर्व अधिकार आपल्या हातांत राखून ठेवावे लागतात. तसेंच ज्याअर्थीं हिंदुस्थानच्या कारभाराची जबाबदारी विलायतच्या प्रधानमंडळावर पार्लमेंटनें सोंपवून दिलेली आहे, त्याअर्थीं सुव्यवस्थित कारभारास जरूर ते सर्व अधिकार त्या मंडळाचा प्रतिनिधी जो भारतमंत्री त्यासच असले पाहिजेत. एवढ्याचकरितां हिंदुस्थान सरकारचा दर्जा दुय्यम प्रतीचा ठरविण्यांत आलेला आहे.

४ भारतमंत्री व कायदेमंडळें.

परंतु पार्लमेंटनें हिंदुस्थानास साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य देण्याचा आपला मनोदय जाहीर केल्यावर ही वस्तुस्थिति कायम ठेवणें विलायत सरकारास शक्य नव्हतें. येथील कारभार लोकमतानुवर्ती करणें म्हणजेच हिंदुस्थान सरकारची अबाधित चालत आलेली सत्ता आकुंचित करणें होय. परंतु हें एकदम घडून येणार नसल्यामुळें पार्लमेंटास आपल्या अधिकारांत फारशी छाटाछाट करतां येईना. कायदेकौन्सिलांचें वजन वाढविणें, किंवा आपले अधिकार एकदम त्यांच्या हवालीं करणें आजमित्तीस शक्य नसल्यामुळें विलायत सरकारनें निराळाच मार्ग आक्रमिला. हिंदी लोकांस साम्राज्यांतर्गत स्वराज्याचा पाया घालून द्यावयाचा झाल्यास त्यास अनुकूल परिस्थिति अस्तित्वांत असली पाहिजे. त्यांच्या चुका सुधारण्याची त्यांस संधी मिळाली पाहिजे व चांगले वाईट प्रतिनिधी ठरविण्याची लायकी प्रजेंत आली पाहिजे. हें सर्व घडून येण्यास सुशिक्षित मतदारसंघ निर्माण झाले पाहिजेत. पण त्यांची तर जिकडे तिकडे उणीव! अशा परिस्थितींत पार्लमेंटनें आपला ताबा

ढिला केल्यास त्यापासून अज्ञ जनतेचा फायदा न होतां नोकरशाहीचें मात्र चांगलेंच फावेल हें जाणून पार्लमेंटानें वरिष्ठ सरकारवरचा आपला ताबा बऱ्याच अंशानें अबाधित कायम राहील अशी तजवीज केली. त्याचवेळीं तिनें अशीही योजना केली कीं, तीमुळें सुशिक्षित मतदार संघ तयार होऊन राज्यकारभाराची जबाबदारी शिरावर घेण्यास लागणाऱ्या गुणांचा त्यांस संग्रह करण्यास संधी मिळावी; ह्याकरितां प्रांतिक कारभारांतील खात्यांची दुहेरी वांटणी करण्यांत येऊन कांहीं खातीं लोक प्रतिनिधींचें मताधिक्य असणाऱ्या कायदेकौन्सिलनें निवडलेल्या व त्यांच्या विश्वासास पात्र असलेल्या प्रधानांच्या ताब्यांत देण्यांत आलीं व त्यांना त्यांच्या खात्यांच्या कारभाराबद्दल कायदेकौन्सिलास जबाबदार धरण्यांत आलें. तोडून दिलेल्या खात्यांवर प्रधानांचा पूर्ण ताबा राहील अशी व्यवस्था झाली व राखून ठेवलेल्या खात्यांत सरकार व कायदेकौन्सिलची एकवाक्यता असली तर वरिष्ठ सरकारनें त्यांत हात घालूं नये असा निर्बंध घालण्यांत आला. या योजनेनें प्रांतिक सरकारांत प्रातिनिधिक राज्यघटनेची स्थापना होऊन सुशिक्षित मतदारसंघ निर्माण करण्यास मदत केली. प्रधान आपल्या खात्यांच्या कारभाराबद्दल प्रांतिक कायदे कौन्सिलास जबाबदार राहिले. याप्रमाणें प्रांतिक कारभारांत लोकमताची छाप पाडण्यास जनतेस जरी संधी मिळाली तरी वरिष्ठ सरकारांत असें कांहींच घडून न येतां त्यावरील भारतमंत्र्याचा ताबा तात्विकदृष्ट्या कायम राहिला. एका कौन्सिलच्या ऐवजीं दोन अस्तित्वांत आलीं व त्यांत लोकप्रतिनिधींचें मताधिक्य राहिलें, तरी प्रांतिक व्यवस्थेप्रमाणें त्यांच्या हातीं कोणत्याही खात्यांचा कारभार देण्यांत आला नाहीं. भारतमंत्र्यानें वरिष्ठ सरकारास शक्य तितकी स्वतंत्रता द्यावी अशी नवीन सुधारणांच्या कायद्यांत संयुक्त कमिटीनें इशारत केल्यामुळें कायदेकौन्सिलें व हिंदुस्थान सरकार यांची जेथें एकवाक्यता असेल येथें भारतमंत्र्यानें ढवळाढवळ करण्याचा आपला अधिकार सोडून दिला. हें विवेचन नीट ध्यानांत देण्यास थोडासा खुलासा केला म्हणजे पुरें आहे. नवीन सुधारणा अंमलांत येऊन थोडे दिवस झाले नाहींत तोंच हिंदुस्थानसरकार व वरिष्ठ कायदेकौन्सिलें यांनीं एकमतानें आयात मालावरील व कापडावरची जकात चार टक्क्यांनीं वाढविली त्यामुळें विलायतेंत फारच जोराची खळबळ उडाली. या जकातीमुळें लँकेशायरवाल्यांचें नुकसान होणार असल्यामुळें त्या वाढीविरुद्ध अर्ज त्या वेळचे भारतमंत्री मि. मॉंटेग्युसाहेब यांज-

कडे करण्यांत आला. लँकेशायरवाल्या व्यापाऱ्यांचें एक डेप्युटेशनही त्यांस जाऊन भेटलें. परंतु मॉंटेग्युसाहेबांनीं त्या सर्वांस वाटाण्याच्या अक्षता देऊन वाटेस लाविलें. इतकेंच नव्हे, तर जेथें हिंदुस्थान सरकार व वरिष्ठ कायदे कौन्सिलें यांचें एकमत होईल तेथें हात घालण्याची माझी मुळींच इच्छा नाहीं असें त्यानीं त्यास ठांसून उत्तर दिलें व अशाच मार्गानें हिंदुस्थानास आर्थिक स्वातंत्र्य देण्याचा विलायत सरकारचा उद्देश जगजाहीर केला. हा सुधारणांचा कायदा पास करतांना पार्लमेंटनें नेमलेल्या संयुक्त कमिटीनें कबूल केलें होतें कीं, इतर कोणत्याही स्वतंत्र वसाहतींप्रमाणें हिंदुस्थानास कोणती जकात हितावह आहे व आपली आर्थिक उन्नति कोणच्या उपायांनीं भराभर होणार आहे हें ठरविण्याचा हक्क त्या देशाचा आहे. म्हणून तेथें जें धोरण आखिलें गेलें असेल त्यांत भारतमंत्र्यांनीं होतां होईल तों बदल करूं नये.*

५ इंडिया कौन्सिल.

सन १८५८ मध्यें कंपनीनें हिंदुस्थानचा राज्यकारभार विलायत सरकारच्या हातीं देतांना पार्लमेंटास एक अर्ज सादर केला होता. त्यांत भारतमंत्र्यास सल्लागार मंडळ नेमण्याची नम्र विनंति करण्यांत आली होती. तिला मान मिळून १५ सभासदांचे एक " इंडिया कौन्सिल " निर्माण करण्यांत आलें. १५ सभासदांपैकीं ८ जण खुद्द सम्राटानें नेमावयाचे व राहिलेले कंपनीच्या डिरेक्टरांनीं निवडून घ्यावयाचे अशी प्रथम योजना होती. त्यांच्या जागेची मुदत लायक माणसांस तो लायक असेतोंपर्यंत ठरविण्यांत येऊन त्यांना बडतर्फ करण्याचा अधिकार फक्त पार्लमेंटाकडे देण्यांत आला. सभासदांस पार्लमेंटमध्यें शिरण्याची अगर कोणत्याही राजकीय पक्षाशीं संगन-

* " Whatever the right fiscal policy for India, for the needs of her consumers, as well as for her manufacturers, it is quite clear that she should have the same liberty to consider her interests as Great Britain, Australia, New Zealand, Canada and South Africa. In the Opinion of the Commttee, therefore, the Secretary of State should as far as possible avoid interference on this subject when the Government of India and its legislature are in agreement. "

मत करण्याची परवानगी नव्हती. पुढें सन १८६९च्या कायद्यानें सल्लागार-मंडळांतील रिकामी जागा भरून काढण्याचा अधिकार भारतमंत्र्यास देण्यांत आला व सभासदांच्या जागेची मुदत दहा वर्षांपेक्षां जास्त असूं नये असें ठरलें. अडचणीच्या वेळीं हा नियम गुंडाळून ठेवून मुदत आणखी ५ वर्षेपर्यंत वाढविण्याचा अधिकार भारतमंत्र्यास देण्यांत आला होता व ती वाढविण्याचीं कारणें त्यानें पार्लमेंटास कळविलीं पाहिजेत असें ठरलें. सन १८८९ च्या कायद्यानें एकंदर सभासदांची संख्या १५ वरून १० वर आणण्यांत आली. ही व्यवस्था सुमारें २० वर्षें कायम टिकली. सन १९०७ च्या कायद्यानें (१) ही संख्या १० हून कमी असूं नये अगर १४ पेक्षां जास्त असूं नये; (२) त्यांची मुदत ७ वर्षांची असावी व प्रसंगविशेषीं ती ५ वर्षें वाढविण्यांत यावी; (३) निम्मेपेक्षां जास्त सभासदांची हिंदुस्थानांत कमींत कमी १० वर्षें सरकारी नोकरी झाली असली पाहिजे व ती सोडून ५ वर्षांपेक्षां जास्त काळ लोटतां कामा नये; (४) त्यांची निवड लष्करी, मुलकी किंवा जमाबंदीच्या कामाचा अनुभव घेतलेल्या उमेदवारांतूनच करण्यांत यावी, वगैरे नियम करण्यांत आले.

याप्रमाणें लॉर्ड मोर्ले यानीं इंडिया कौन्सिलची सुधारणा करून त्यांत दोन हिंदी सभासदांची नेमणूक केली. या नेमणुकीस कायद्याचा आधार नसला तरी त्यास त्याचा विरोध नसल्यामुळें हिंदी लोकांच्या नेमणुकी करण्याचा प्रघात कायम झाला. त्यापासून कोणत्याही प्रकारचें नुकसान न होतां भारतमंत्र्यास त्या सभासदांच्या ज्ञानाचा व अनुभवाचा फायदा मिळून हिंदी जनतेची बाजू पूर्ण अवगत असते व त्यांचे विचार कशा प्रकारचे आहेत, त्यांच्या आकांक्षा काय आहेत, राजकीय विषयांवर त्यांचीं मतें काय आहेत हें समजून येतें. कौन्सिलच्या सभासदांस पेन्शन मिळत नाहीं. या नियमाला अपवाद करून पार्लमेंटनें सन १८७६ त सर हेन्री मेन या प्रसिद्ध कायदेपंडितास वार्षिक ५०० पौंडाचें पेन्शन देण्याची मंजुरी दिली होती.

इंडिया कौन्सिलच्या घटनेंत पुढील फेरफार नवीन सुधारणांच्या कायद्यानें करण्यांत आले. (१) सभासंदाची कमींतकमी संख्या ८ व जास्तींत जास्ती १२ ठरविण्यांत येऊन मुदत ५ वर्षें करण्यांत आली. (२) त्यांपैकीं

कमींतकमी निम्मे सभासद १० वर्षें हिंदुस्थान सरकारच्या नोकरींत असले पाहिजेत व तीं सोडून ५ वर्षांपेक्षां जास्त काळ लोटतां कामा नये, असें ठरविण्यांत आलें. (३) त्यांस वार्षिक वेतन १२०० पौंड मिळून हिंदी सभासदांस ६०० पौंड जादा भत्ता देण्यांत आला. (४) त्यांचा खर्च हिंदुस्थानच्या तिजोरींतून अगर पार्लमेंट कबूल असल्यास विलायतेच्या तिजोरींतून करण्यांत यावा असें ठरलें. (५) ह्याच कायद्यानें भारतमंत्र्याचा पगार विलायत सरकारनें द्यावा अशी तजवीज करण्यांत आली.

हें कौन्सिल निर्माण करण्याचा मूळ उद्देश असा होता कीं, भारतमंत्र्यास सल्ला मिळून हिंदुस्थानविषयक प्रश्नांची पूर्ण माहिती व्हावी. भारतमंत्र्याची नेमणूक तिकडील सार्वजनिक परंतु हिंदुस्थानच्या कारभाराचा अनुभव नसणाऱ्या माणसांतून करण्याची चाल पडल्यामुळें अशा त्रयस्थास इकडील परिस्थितीचें ज्ञान मिळावें व योग्य तो सल्ला मिळून दिशाभूल होऊं नये, एवढ्याकरतांच हें सल्लागार-मंडळ स्थापण्यांत आलें. तेव्हां त्याचे अधिकार काय आहेत, त्याचा सल्ला भारतमंत्री केव्हां घेतो व कोणत्या बाबी त्यापुढें विचाराकरतां येतात हें आपणांस पाहिलें पाहिजे.

हिंदुस्थानविषयक प्रश्नावर सम्राटास आपला अभिप्राय कळवून पोक्त सल्ला देण्याचा अधिकार भारतमंत्र्यास आहे. हिंदुस्थानचा कारभार पार्लमेंट त्याच्याच संमतीनें चालवीत असतें. नियंत्रण-मंडळाचे (Board of Control) सर्व अधिकार मिळाल्यामुळें हिंदुस्थान सरकार व इतर कनिष्ठ अधिकारी यांस हुकूम सोडण्याचा अधिकार त्यास आहे. येथील कारभारास आवश्यक अशा सर्व गोष्टी विलायतेंत त्याच्याच हुकुमानें घडून येतात. इकडे पाठविलेल्या प्रत्येक खलित्यावर व ठरावावर त्याचाच शिक्का असतो. त्याचप्रमाणें इकडून जाणारा सर्व पत्रव्यवहार व संदेश त्याच्याच नांवावर जातो. ह्याप्रमाणें कायद्यानें त्याचें वर्चस्व स्थापित केल्यामुळें पुढील गोष्टींत तो इंडिया-कौन्सिलचा सल्ला घेत नाहीं:—

(१) प्रांतांचे गव्हर्नर व इतर बडे अंमलदार नेमण्यास सम्राटास शिफारस करणें. (हे सर्व अधिकारी नेमण्याचें त्याच्या हातीं असल्यामुळें त्याच्या अधिकाराची कल्पना येईल.)

(२) हिंदुस्थान सरकारशीं खासगी किंवा गुप्तपणें चालणाऱ्या व्यवहारांत

तो इंडिया–कौन्सिलचा सल्ला घेत नाहीं. (हा व्यवहार बहुधा लढाई उपस्थित करणें, शांतता राखणास उपाय योजणें, परराष्ट्रांशीं दळणवळण करणें व देशी संस्थानिकांचें संबंध ठरविणें या बाबतींत होत असल्यामुळें तो कौन्सिलपुढें ठेवण्यांत येत नाहीं. यांत राजकीय धोरणाचा विचार करावा लागत असल्यामुळें कौन्सिलच्या " राजकारण कमिटी"चा सल्ला भारतमंत्री कधीं कधीं घेतो.)

(३) इतर अत्यंत महत्त्वाच्या व निकडीच्या कामांच्या वेळीं कौन्सिलचा सल्ला तो घेत नाहीं. परंतु अशा कित्येक बाबी आहेत कीं, त्यांचा विचार कौन्सिलच्या संमतीनेंच झाला पाहिजे. त्या येणेंप्रमाणेः—

(१) हिंदुस्थानच्या मालमत्तेची अगर जमावसुलाची व्यवस्था करणें.

(२) मालमत्ता विकणें, विकत घेणें किंवा गहाण टाकणें.

(३) करारनामे करणें.

(४) पगारांत फेरबदल करणें, रजा देणें, पेन्शनें देणें वगैरे.

(५) हिंदी लोकांची अखिल भारतीय नोकरींत भरती करणें व त्यांस कार्यकारीमंत्रीपद देणें. या गोष्टींत भारतमंत्र्यास कौन्सिलच्या सल्ल्यानेंच जरी चालणें भाग आहे तरी त्यांत तत्त्वाचा किंवा धोरणाचा अंतर्भाव होत नसल्यामुळें तेथें पंक्तिभेदास फारशी जागा रहात नाहीं व बहुधा कौन्सिल आणि भारतमंत्री यांचा विचार सारखाच पडतो. वरील दोन्ही बाबी म्हणजे ज्यांत कौन्सिलचा सल्ला घेणें कायद्यानें अवश्यक आहे व ज्यांत अनवश्यक आहे ह्या वगळल्यास, इतर वेळीं भारतमंत्री जरी स्वतःच्या जबाबदारीवर वागत नाहीं तरी त्यानें तसें केल्यास, अगर सर्व मंडळाचा सल्ला फेटाळून देऊन अरेरावीपणाचें वर्तन सुरू केल्यास, कायद्यानें त्यास कोणतीही आडकाठी ठेवलेली नाहीं. असा प्रसंग आल्यास कौन्सिल आपलें म्हणणें नमूद करून ठेवतें व पुढें मागें एकादे वेळीं भारतमंत्र्याच्या कृत्यांचा परिणाम विपरीत झाला तर दोष तो कोणाचा याचा उलगडा होण्याच्या कामीं त्याचा उपयोग होतो. परंतु असा प्रसंग वारंवार येत नसल्यामुळें भारतमंत्री त्याकडे लक्ष देत नाहीं. वरील सर्व विवेचनावरून दिसून येईल कीं, भारतमंत्री हा एक अति सामर्थ्यवान् व डोईजड अधिकारी हिंदुस्तान सरकारवर देखरेख व ताबा ठेवण्यास निर्मिलेला असून इंडिया कौन्सिल त्याच्या हातांतील केवळ बाहुलेंच होय. कौन्सिलच्या विचारसरणीच

पथ्यकर परिणाम त्यावर होत असेल! नाहीं असें नाहीं. परंतु एकंदरींत तें निर्माल्यवत् असून भारतमंत्र्याच्या मगरुरीस आळा घालण्याचें काम त्याचे हातून होणें शक्य नाहीं. अशा प्रकारचें निरुपयोगी कौन्सिल अस्तित्वांत ठेवून निष्कारण हिंदुस्थानच्या तिजोरीवर जादा बोजा कां टाकण्यांत येतो असा प्रश्न आजपर्यंत हिंदी पुढारी करीत आले. त्यांत सुधारणा करून जास्त अधिकार तरी त्यास द्यावेत किंवा त्याचा शेवट तरी करावा म्हणून फार जोराची खटपट करण्यांत आली. लॉर्ड क्रू यांनीं त्यासंबंधीं एक योजना तयार करून ती पार्लमेंटास सादर केली होती; परंतु तिचा कांहींच उपयोग झाला नाहीं.

कौन्सिलवर आपला ताबा चालवितां येऊन आपलें वजन भारतमंत्र्यास कसें कायम राखतां येतें हें पुढील विवेचनावरून ध्यानांत येईल.

(१) कौन्सिलांतील रिकाम्या जागेवर नेमणूक करण्याचा त्यास अधिकार आहे. (तरी कोणासही त्यास बडतर्फ करतां येत नाहीं. सरासरीनें पाहतां कौन्सिलच्या सभासदांची मुदत भारतमंत्र्याच्या सरासरी मुदतीपेक्षां फारच ज्यास्त असल्यामुळें कौन्सिलांत नेमणुका करण्याचा प्रसंग प्रत्येक भारतमंत्र्यावर येतोच असें नाहीं. कंपनी-सरकार नष्ट होऊन सुमारें ६५ वर्षें झालीं, इतक्या काळांत २४ भारतमंत्री झाले. त्यामुळें प्रत्येकाची सरासरी कारकीर्द २॥ वर्षांहून जास्त पडत नाहीं. सभासदांची मुदत सन १९१९च्या कायद्यानें ५ वर्षें ठरविली आहे व पूर्वीं तर ती ७ वर्षें होती.)

(२) इंडिया कौन्सिलची कार्यपद्धतीच अशा प्रकारची आहे कीं, भारतमंत्र्यास आपलें म्हणणें शेवटास नेतां येतें. हिंदुस्थान सरकारच्या खात्याशीं समान असे इंडिया कौन्सिलचे पोटविभाग पाडण्यांत येऊन त्या खात्यांच्या विषयांत पारंगत असलेल्या चार पांच सभासदांची प्रत्येक पोट-कमिटीवर नेमणूक होते. ह्या पोट-कमिट्यांवर आपलें वजन पाडणें भारतमंत्र्यास सोपें जातें. यदाकदाचित् तसें न घडलें तर पोट-कमिट्यांच्या निरनिराळ्या सभासदांत मतभेद, बुद्धिभेद किंवा विचारवैचित्र्य उत्पन्न करण्यास अडचण पडत नाहीं. जर कौन्सिलनें त्याच्या म्हणण्यास दुजोरा दिला, परंतु पोट-कमिटीनें विरोध केला, तर आपणांस कौन्सिलचें पाठबळ आहे असें त्यास दाखवितां येतें. पोट-कमिटीचा आधार मिळून सर्व कौन्सिलचें मत निराळें पडलें तर आपणांस तज्ज्ञांचा पाठिंबा आहे असा कांगावा त्यास करतां येतो. अशा रीतीनें आपला

कार्यभाग उरकून घेण्यास ज्यावेळीं जें सोईचें दिसेल त्याचा फायदा घेऊन दोन्ही दगडावर त्यास हात टेंकतां येतात. कौन्सिलची सभा दर आठवड्यास भरते व त्यांत निरनिराळ्या पोट-कमिटयांच्या कामाचा विचार होतो.

(३) लष्करी फौजेची हालचाल करणें, शांतता स्थापित करण्यास उपाय योजणें, परराष्ट्रांशीं संबंध ठेवणें व अनपेक्षित अडचणींतून मार्ग काढणें इत्यादि प्रश्नांवर कौन्सिलचा सल्ला घेणें न घेणें सर्वस्वीं त्याच्या मर्जीवर अवलंबून आहे. इतर वेळीं जरी त्यानें विचारपूस केली तरी त्याप्रमाणें वागलेंच पाहिजे असें नाहीं. याप्रमाणें त्याचे अधिकार आहेत. त्यामुळें त्यास कौन्सिलवर आपलें वर्चस्व स्थापित करणें सोपें जातें.

(४) कौन्सिलच्या सभासदांस भारतमंत्र्याशिवाय इतरांकडून हिंदुस्थानच्या कारभाराची माहिती मिळणें शक्य नसतें. त्यामुळें कोणत्याही प्रश्नावर आपलें बिनचूक मत प्रदर्शित करावयाचें झाल्यास त्यांस भारतमंत्र्याच्या तोंडाकडे पहावें लागतें. यासंबंधानें सर जॉन स्ट्रेची हें एका ठिकाणीं लिहितातः– "अफगाण युद्ध, रशियाशीं राजकारण, अफगाणच्या अमीराशीं संधान, किंवा ब्रह्मदेश खालसा करणें इत्यादि कूट प्रश्न कौन्सिलपुढें विचाराकरितां येत नाहींत. तेव्हां सभासदांस सामान्य प्रजाजनांपेक्षां ह्या प्रश्नांविषयीं अधिक माहिती मिळण्याचा संभव नसतो; इतकेंच नव्हे, तर त्यांत ढवळाढवळही त्यांस करतां येत नाहीं." अशा स्थितींत त्यांच्यापुढें ठेवलेल्या प्रश्नांशिवाय इतर गोष्टींत त्यांस मूग गिळावे लागतात.

(५) भारतमंत्री विलायतेंतील मुत्सद्दी गणला जात असून अधिकारारूढ होण्यापूर्वी त्याचा येथील कारभाराशीं स्वार्थमूलक असा कांहींच संबंध नसतो. त्यामुळें कौन्सिलचें मन प्रथमपासूनच कलुषित झालें असून आपल्यासारखा निःपक्षपाती पंच दुसरा कोणीच नाहीं असें त्यास भासवितां येतें. एका दृष्टीनें हें म्हणणें बरोबर आहे.

याप्रमाणें सभासदांच्या नेमणुका करण्याचा अधिकार, माहितीचा मक्ता, कार्यपद्धति व निःपक्षपाती विचारसरणी इत्यादि कारणांमुळें भारतमंत्र्याचें कौन्सिलवर वजन पडतें. शिवाय आणीबाणीच्या वेळीं प्रधानमंडळाचा व पार्लमेंटचा आपणावर पूर्ण विश्वास आहे असा त्यास धाक दाखवितां येतो.

यामुळें भारतमंत्र्याशीं खटका उडण्याचे प्रसंग सभासदांवर येत नाहींत. आलेच तर स्थानमहात्म्यामुळें त्याच्यापुढें इतरांचें कांहींच चालत नाहीं.

वरील सर्व विवेचनावरून सुज्ञ वाचकांच्या लक्षांत आलेंच असेल कीं, कौन्सिलचा भारतमंत्र्यावर दाब ठेवण्यास किंवा योग्यप्रकारें सल्ला देण्याच्या कामीं व्हावा तसा उपयोग होत नसून तेंच त्याच्या मर्जीप्रमाणें वागण्यास कुरकूर करीत नाहीं. या कौन्सिलची सुधारणा करून त्यास जास्त अधिकार देण्यांत यावेत किंवा त्याचा शेवट करून हिंदुस्थानचा भार हलका करावा म्हणून बरींच वर्षे लोकपुढाऱ्यांनीं खटपट केली. हें मागें सांगितलें आहेच. कौन्सिलच्या कार्यपद्धतीमुळें सभासदांस व्यक्तिविषयक जबाबदारीची जाणीव असत नाहीं. याचा परिणाम असा होतो कीं, कोणीच कोणत्याही कृत्याबद्दल जबाबदार न राहतां ते आपला सल्ला निष्काळजीपणानें देतात. बऱ्या वाईट परिणाचा वांटा कोणासही देतां येत नाहीं. त्यामुळें ते आपल्या कर्तव्यास जागतात असें क्वचितच लोकांच्या निदर्शनास येतें.

ही दोषार्ह पद्धति सुधारून कौन्सिलचा खराखुरा उपयोग करून घेतां यावा म्हणून सर जार्ज चेसनीसाहेबांनीं असें सुचविलें होतें कीं, हिंदुस्थान सरकारच्या धर्तीवर कौन्सिलांत तशींच निरनिराळीं खातीं निर्माण करून प्रत्येक सभासदाच्या गळ्यांत त्याची जबाबदारी अडकवून द्यावी. तसें केल्यानें सभासदांत कर्तव्याची व जबाबदारीची पूर्ण जाणीव उत्पन्न होऊन, कामाचा निर्णय चट्कन् होईल; व कोणत्याही कृत्याचा बरा वाईट परिणाम झाल्यास त्याचा दोष अमुक एका सभासदांच्या माथीं मारणें सोपें जाईल. या बाबतींत लॉर्ड क्रू साहेबांनीं सन १९१३त पार्लमेंटांत भाषण करतांना कौन्सिलच्या घटनेंत पुढील फेरफार सुचविले होते:—" सध्यां (१९१३) प्रचारांत असलेली पोटकमिट्यांची पद्धति नाहींशी करून तिच्या जागीं हिंदुस्थान सरकारप्रमाणें तितकीच स्वतंत्र खातीं निर्माण करावीत व सर्व कारभार त्यांच्याकडून करवून घ्यावा. कौन्सिलच्या खात्यांनीं हिंदुस्थान सरकारच्या तसल्याच खात्याशीं आपला व्यवहार ठेवावा. सभासदांची संख्या कमींतकमी ८ व जास्तींत जास्ती १० असावी व त्यांस सालीना प्रत्येकीं १२०० पौंडांचें वेतन मिळावें."

पुढें सदरहू साहेबांनीं संधी सांपडतांच आपलें एक स्वतंत्र बिल पार्ल-

मेंटास सादर केलें. परंतु त्यावेळीं त्यांस कोणीस त्राता न मिळाल्यामुळें तें नापास झालें. क्रू साहेबांना इंडिया कौन्सिल तर हवें होतें; परंतु त्यांत त्यांच्या मनाप्रमाणें सुधारणा झाल्याशिवाय होतें त्या स्थितींत ठेवण्यास ते तयार नव्हते. तें अजिबात नष्ट करावें या लोकमताच्या समर्थनार्थ असें सांगण्यांत येई कीं, इकडून पेन्शन घेऊन परत गेलेल्या सरकारी नोकरांस हिंदुस्थान सरकारवर दाब ठेवतां येणें शक्य नाहीं. इकडील कारभाराशीं संबंध तुटून बराच काळ लोटल्यामुळें हिंदुस्थानविषयक प्रश्नावरचे त्यांचे विचार निर्दोष असण्याचा संभव फारच कमी. तेव्हां तें नसलेलेंच काय वाईट? पुढें त्याच टीकाकारांचा सवाल असा होता कीं, भारतमंत्र्याचे इतर जोडीदार मंत्री ज्याप्रमाणें स्वतंत्रपणें कारभार पाहूं शकतात, त्यांस कौन्सिलची मदत लागत नाहीं, त्याप्रमाणें भारतमंत्र्यास कां करतां येऊं नये? प. वा. सर वुइल्यम वेडरबर्न यांनीं असें सुचविलें होतें कीं, इकडील कायदे-कौन्सिलनीं इंडिया कौन्सिलच्या सभासदांपैकीं एक तृतीयांश सभसद निवडून द्यावेत, तितकेच सरकारी नोकर असावेत व राहिलेले विलायतेंतील सार्वजनिक कामाचा अनुभव असणारांमधून नेमले जावेत. परंतु या सूचनेचा त्यावेळीं सरकारनें विचार केला नाहीं.

सन १९१९ च्या सुधारणांचा विचार चालला असतां लॉर्ड क्रूसाहेबांच्या अध्यक्षतेखालीं इंडिया कौन्सिलची घटना कशी असावी याचा विचार करून रिपोर्ट तयार करण्याकरितां एक कमिटी नेमण्यांत आली होती. त्या कमिटीनें पुढील सूचना केल्या होत्याः—

(१) भारतमंत्री व इंडिया कौन्सिल या दोहोंचे अधिकार एकट्या भारतमंत्र्यासच देण्यांत यावेत.

(२) इंडिया कौन्सिल मोडून त्याच्या जागीं एका नवीन सल्लागार कमिटी-ची (Advisory Committee) स्थापना व्हावी. त्यांत १२ पेक्षां जास्त व ६ पेक्षां कमी सभासद असूं नयेत. त्यांची निवड भारतमंत्र्यानेंच करावी.

(३) यांपैकीं तिसरा हिस्सा सभासद हिंदी कायदे कौन्सिलांनीं सुचविलेल्या लोकांतून निवडावे.

(४) त्यांची मुदत ५ वर्षांची असावी.

(५) कमिटीवर पार्लमेंटचे सभासद असूं नयेत.

(६) त्यांना सालिना १२०० पौंड वेतन द्यावें व त्यांतील हिंदी सभासदांस ६०० पौंड जादा भत्ता द्यावा.

या सूचनेप्रमाणें कौन्सिलच्या जागीं सल्लागार कमिटीची स्थापना झाली असती, परंतु सन १९१९ च्या सुधारणांचा विचार करणाऱ्या पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीस कौन्सिल कायम ठेवण्याची आवश्यकता भासल्यामुळें, क्रूसाहेबांच्या सूचना मान्य करण्यांत आल्या नाहींत व पूर्वीचें इंडिया कौन्सिलच कायम करण्यांत आलें.

६ हाय कमिशनर.

नवीन सुधारणांच्या कायद्यानें विलायतेंत "हाय कमिशनर" म्हणून हिंदुस्थान सरकारचा एक एजंट नेमण्यांत यावा असें ठरलें. इतर स्वयंसत्ताक वसाहती आपल्यातर्फे आपल्यास लागणारा माल शक्य तितक्या स्वस्त दरानें खरेदी करण्याकरतां लंडनमध्यें एका 'हाय कमिशनर'ची नेमणूक करतात. त्याच धर्तीवर हिंदुस्थानचा एक गुमास्ता नेमून पूर्वी भारतमंत्र्याकडून होणाऱ्या खरेदीचें काम त्याच्याकडे सोंपविण्यांत आलें. या व्यवस्थेमुळें व्यापारी व राजकीय धोरणांची फारखत होऊन परस्पर विरोधी तत्त्वांचा परिणाम भारतमंत्र्याच्या कारभारावर होणार नाहीं अशी तजवीज झाली. हाय कमिशनरची नेमणूक हिंदुस्थान सरकारकडून होत नाहीं. खुद्द सम्राटाच्या हुकुमानें ती केली जाते. त्याजकडून पगार, पेन्शन, भत्ता वगैरे ठरविण्यांत येतो. या योजनेमुळें हिंदुस्थानांतील रेलवेस लागणारें सामान किंवा इतर कोणताही सरकारी कामाकरितां लागणारा माल हाय कमिशनर हिंदुस्थानच्या फायद्याकडे नजर देऊन पाठवूं शकतील.

प्रकरण तिसरें.

हिंदुस्थान सरकार.

"Our conception of the eventual future of India is a sister-hood of States, self-governing in all matters of purely local and provincial interest in some cases corresponding to existing provinces, in others perhaps modified in area according to the character and economic interests of the people. Over this congeries of States would preside a Central Government, increasingly representative of and responsible to the people of all of them; dealing with matters, both internal and external, of common interest to the whole of India; acting as arbiter in interstate relations, and representing the interests of all India on equal terms with the self-governing units of the British Empire."

Montagu–Chelmsford Report.

१ हिंदुस्थान सरकार.

कंपनी सरकारचा कारभार विलायत सरकारच्या हातीं गेल्यापासून सर्व कारभाराची जबाबदारी त्यास पतकरावी लागली. परंतु त्या पूर्वी म्हणजे सन १७७३ पासून इकडील कारभारावर हुकमत चालवून सुधारणा करण्याचा उपक्रम विलायत सरकारनें सुरू केला होता. सन १७७३ च्या सुमारास कंपनीची सांपत्तिक स्थिति अगदीं हलाखीची होऊन इकडील कारभारांत अंदाधुंदी माजल्यामुळें सन १७७३ च्या रेग्युलेटिंग अॅक्टानें ती सुधारण्याचा प्रयत्न प्रथम करण्यांत आला. मुंबई, मद्रास व कलकत्ता येथील सरकारांवर हुकमत चालविणाऱ्या वरिष्ठ सरकारचा त्यावेळीं अभाव असल्यामुळें, तीं पूर्ण स्वतंत्रतेनें वागत. त्यामुळें राज्यकारभाराचें धोरण निरनिराळ्या प्रांतांत बदलत जाऊन राजकारणांत सुसंगतपणा आढळून येत नसे. रेग्युलेटिंग अॅक्टानें

हा घोटाळा मोडून, बंगालच्या गव्हर्नरास गव्हर्नर जनरल नेमण्यांत आलें व त्यास इतर सरकारांवर अधिकार चालविण्याचा हक्क देण्यांत आला. त्याच वेळीं गव्हर्नर जनरलास मदत करण्यास एक कार्यकारी कौन्सिल स्थापन करण्यांत आलें पहिले गव्हर्नर जनरल व त्याचें कार्यकारी कौन्सिल यांच्या नेमणुकांची व्यवस्था रेग्युलेटिंग ॲक्टामध्येंच करून यापुढें हा अधिकार कंपनीनेंच बजावावा अशी तरतूद त्यांत करण्यांत आली होती. गव्हर्नर जनरल, प्रांतिक गव्हर्नर व कार्यकारी कौन्सिलचे सभासद यांची मुदत हल्लीं जरी ५ वर्षांहून मोठी असत नाहीं तरी ती ५ वर्षांचीच असावी असा निर्बंध कोठेंही आढळून येत नाहीं. हा प्रघात सर्वमान्य झाल्यामुळें, दर ५ वर्षांनीं पुनः निवडणूक करण्यांत येते. रेग्युलेटिंग ॲक्टानें प्रांतिक सरकारचें स्वातंत्र्य नष्ट झालें. वरिष्ठ सरकारची त्यावर हुकमत चालून लढाई करणें किंवा हिंदी राजेरजवाड्यांशीं करारमदार करणें वगैरे गोष्टी वरिष्ठ सरकारच्या परवानगीशिवाय प्रांतिक सरकारास करतां येईनात. पिटच्या कायद्यानें गव्हर्नर जनरलच्या अधिकारांत थोडीशी वाढ झाली. सन १७९३ च्या कायद्यांत गव्हर्नर जनरलची सत्ता व प्रांतिक कार्यकारी कौन्सिलची मर्यादा यांची खरी रूपरेखा आंखण्यांत आली. सन १८३३ त बंगालच्या गव्हर्नर जनरलास हिंदुस्थानचे गव्हर्नर जनरल अशी संज्ञा मिळाली. सन १८५४ पर्यंत बंगालचा राज्यकारभार त्याजकडे ठेवण्यांत आला होता. त्या सालीं बंगालला स्वतंत्र लेफ्टनंट गव्हर्नर मिळून गव्हर्नर जनरलचा बंगालशीं असलेला पाऊणशें वर्षांचा संबंध तोडण्यांत आला. यापुढें त्यास कोणत्याही प्रांताचा राज्यकारभार पहावा लागला नाहीं व ' हिंदुस्थानच्या लष्करी व मुलकी कारभारावर नजर ठेवणें, त्यास योग्य तें वळण लावणें व सर्वसामान्य देखरेख करणें." हींच काय तीं महत्त्वाचीं कामें त्याजकडे सोंपविण्यांत आलीं. सन १९१२ पर्यंत हिंदुस्थानच्या राजधानीचा मान कलकत्त्यास मिळत होता. त्या वर्षीं ती दिल्ली येथें नेण्यांत येऊन तें शहर व त्या भोंवतालचा थोडासा मुलूख एक स्वतंत्र प्रांत ठरविण्यांत येऊन तो एका चीफ कमिशनरच्या ताब्यांत देण्यात आला. सन १८५८ त कंपनी सरकारच्या जागीं विलायत सरकारची हिंदुस्थानांत स्थापना झाली व तेव्हांपासून गव्हर्नर जनरलास " व्हाईसरॉय " किंवा " सम्राट्-प्रतिनिधि " असें म्हणण्याचा प्रघात पडला. परंतु लक्षांत ठेवण्यासारखें हें कीं, ही संज्ञा त्यास कोणत्याही कायद्यानें देण्यांत

आली नाहीं, व तिचा उल्लेख कोणत्याही कायद्यांत आढळत नाहीं. बंडानंतर लॉर्ड कॅनिंगसाहेबांस पहिले गव्हर्नर जनरल नेमते वेळीं राणीसरकारच्या जाहीरनाम्यांत हिचा प्रथम उल्लेख आढळतो व तेव्हांपासून गव्हर्नर जनरलास व्हाईसरॉय म्हणण्यांत येऊं लागलें.

व्हाईसरॉयाची निवड विलायतच्या मुख्य प्रधानाच्या सल्ल्यानें करण्यांत येते. तिकडील प्रसिद्ध मुत्सद्दी किंवा उमरावांपैकीं ज्यांस सार्वजनिक कामाचा अनुभव आहे, अशांतून ती निवड होत असते. व्हाईसरॉय आपल्या कार्यकारी कौन्सिलचा प्रेसिडेन्ट असतो. बहुधा कार्यकारी कौन्सिलच्याच सल्ल्यानें तो राज्यकारभार हांकतो. परंतु प्रसंगविशेषीं कौन्सिलचा अभिप्राय धाब्यावर बसविण्याचा त्यास पूर्ण अधिकार आहे. मात्र असें करण्यास काय कारणें झालीं याची नोंद त्यास करावी लागते. आजपर्यंतच्या गव्हर्नर जनरलांत लॉर्ड लॉरेन्स हेच एकटे हिंदुस्थानच्या नोकरशाहींतून निवडलेले होते. त्यावेळीं त्यांची नेमणूक होऊं नये म्हणून सर्वत्र जोराची चळवळ झाली असतां तीस मुख्य प्रधानानें जुमानलें नाहीं. हा विरोध सकारण व सयुक्तिक होता याची साक्ष दुसरी अशी नेमणूक पुन्हां करण्यांत आली नाहीं यावरून चांगलीच पटते. त्यांच्या पाठीमागून होणाऱ्या व्हाईसरॉयांपैकीं लॉर्ड कर्झन खेरीज इतरांस हिंदुस्थानविषयीं फारशी माहिती नव्हती. कर्झनसाहेबांनीं मात्र पूर्वेकडील देशांत बराच प्रवास करून इकडील परिस्थितीचा चांगलाच परिचय करून घेतला होता. व्हाईसरॉय होण्यापूर्वी प्रधान-मंडळांत त्यास स्थान मिळाल्यामुळें हिंदुस्थानास ते परकी नव्हते व त्यांची आयुष्यांतील मोठी महत्त्वाकांक्षा हिंदुस्थानचा व्हाईसरॉय होणें हीच असल्यामुळें येथील परिस्थितीचें निरीक्षण करण्याची त्यांस जरूर भासे. त्याच्या अपयशी कारकीर्दीवरून जनतेचा असा ग्रह झाला कीं, जो हिंदुस्थानविषयीं जास्त अनभिज्ञ असेल तोच व्हाईसरॉयाच्या जागेला अधिक पात्र होय. या देशास परकी असलेल्या व्हाईसरॉयाच्या विचारस्वातंत्र्याचा कांटा समतोल राहून न्यायबुद्धि जागृत राहते व मन आधींपासूनच कलुषित झालेलें नसतें. यावरून असें आढळून येतें कीं, व्हाईसरॉयाच्या नेमणुकीविषयीं मतभेदास जागा असून दोन प्रकारच्या विचारसरणीस अवसर मिळतो. कांहीं टीकाकारांचा कटाक्ष हिंदुस्थानची माहिती असणाऱ्या व्हाईसरॉयावर असून त्यांच्यामतें ते त्या पदाकरतां अगदींच

नालायक ठरतात, तर कांहीं टीकाकार अनभिज्ञ उमेदवारास यत्किंचितही थारा देण्यास तयार नाहींत. या दोन्ही विचारांपैकीं पहिल्याचा पगडा विलायतच्या प्रधानमंडळावर बसून नोकरशाहीशीं संबंध नसलेल्या इंग्रजाचीच निवड करण्यांत येते असा आपला अनुभव आपणास सांगतोच.

कांहीं लोकांस ह्या दोन्ही तऱ्हेचे लोक पसंत नाहींत व त्यांचा आग्रह असा आहे कीं, राजघराण्यांतील एकाद्या राजपुत्रासच व्हाईसरॉय करण्यांत यावें. आपल्या म्हणण्याच्या समर्थनार्थ ते डयूक ऑफ कॅनॉटचें उदाहरण पुढें करून त्यांच्या कॅनडांतील यशस्वी कारकीर्दीप्रमाणेंच इकडील कारकीर्दही यशस्वी होईल असें अनुमान काढितात. परंतु या दोन देशांची शासनपद्धति इतक्या भिन्न स्वरूपाची आहे कीं, तसें अनुमान काढण्यास बिलकूल आधार मिळत नाहीं. दुसरें असें कीं, राजपुत्रावर भारतमंत्र्याचा ताबा चालणें कठीण पडेल व आधींच अरेरावी करणाऱ्या नोकरशाहीवरील दाब ढिला पडल्यास त्यापासून काय अनर्थ ओढवतील हें सांगवत नाहीं. येथील राज्यघटनेंत व कॅनडाच्या राज्यघटनेंत अतिशय महत्त्वाचा फरक असा आहे कीं, तिकडील कारभार लोकमतानुवर्ती आहे. राज्यपद्धति प्रातिनिधिक स्वरूपाची असल्यामुळें कॅनडाचा गव्हर्नर जनरल नामधारी असतो व तेथील प्रधानमंडळ त्याच्या नांवावर जें करतें त्यास अनुमती देण्याशिवाय दुसरा मार्गच त्यास खुला नसतो. इकडील स्थिति ह्याच्या अगदींच उलट! ह्यामुळें राजपुत्रास इकडे पाठविणें श्रेयस्कर नाहीं. या विचाराचा अंमल प्रधानमंडळावर झाल्यामुळें व इकडेही लोकमत तशाच प्रकारचें असल्यामुळें तो प्रश्न आपोआपच मागें पडला असें दिसतें.

२ गव्हर्नर जनरलचीं कर्तव्यें.

लॉर्ड हार्डिंज एकदां म्हणाले होते कीं, " व्हाईसरॉयाचें काम दोन प्रकारच्या भिन्न भिन्न लोकांच्या आकांक्षा एकमेकांस समजावून देण्याचें आहे. हिंदी लोकांस विलायतेंत लोकमत काय आहे, तिकडील राज्यव्यवस्था प्रातिनिधिक स्वरूपाची कां होत गेली व जनतेस स्वातंत्र्य कसें मिळालें इत्यादि नीट समजावून देऊन तिकडील जनतेस हिंदी लोकांच्या भावना कशा आहेत, महत्त्वाकांक्षा काय आहेत व स्वराज्याविषयीं ते किती उत्सुक आहेत याची

कल्पना करून देणें, हीं मोठया जोखमीचीं कामें त्यास करावीं लागतात." याप्रमाणे लॉर्ड हार्डिंज यांनीं व्हाईसरॉयाच्या कार्याचें क्षेत्र किती विस्तृत आहे याचें थोडक्यांत परंतु मुद्देसूद दिग्दर्शन केलें. लॉर्ड कर्झनसारखा एकादा गव्हर्नर जनरल आपल्या जबाबदारीवर बिकट योजना पार पाडण्याइतका चलाख व कार्यदक्ष असला तरी सर्वांस हें साधणें शक्य नाहीं. एकादाच अपवाद असा असूं शकेल. सर्वसामान्य व्हाइसरॉयाचे रोजचे व्यवहार ठरावीक असून त्यांत बुद्धिकौशल्यास अवसर किंवा प्रतिभाशक्तीचा उपयोग करण्याचा फारसा प्रसंग येत नाहीं. प्रांतिक कारभारावर कार्यकारी मंत्र्यांच्या मदतीनें तो देखरेख ठेवूं शकतो. वरिष्ठ सरकारचीं खातीं निरनिराळ्या सभासदांकडे सोंपविलीं असल्यामुळें कूट प्रश्नावर त्यांना सल्ला देणें किंवा त्यांचा निर्णय आपल्या मर्जीप्रमाणें लावणें त्याचें काम आहे. तसेंच अधिकाऱ्यांच्या उर्मटपणास आळा घालणें, हिंदी संस्थानिकांस आपला राज्यकारभार सुधारण्यास प्रोत्साहन देणें, किंवा त्यांचें वर्तन निंद्य वाटल्यास तें सुधारणें, सरकारी कामाचा बोजा न वाढवितां त्याची विल्हेवाट लावणें, नोकरशाहीस स्वकर्तव्याची जाणीव देणें, जातीजातींतील वैमनस्यें विकोपास जाऊं न देणें, शक्य तेथें सलोखा घडवून आणणें, संकटीं मानसिक विकारांस बळी न पडतां, टीकाकारांच्या हल्ल्यानें धैर्य न सोडतां, किंवा निंदाव्यंजक ठरावांकडे दुर्लक्ष करून, मनोभावें हिंदुस्थानच्या राजकीय व आर्थिक उन्नतिकरतां झटणें, इत्यादि मुख्य कर्तव्यें ज्या व्हाईसरॉयास यथामति पार पाडतां येतात त्याची कारकीर्द प्रजेस हितावह होण्यास अडचण पडत नाहीं. या कर्तव्यांपासून पराङ्मुख होणारा आपल्या ऑफीसकामांत कितीही दक्ष असला तरी त्यापासून प्रजेचें कल्याण यत्किंचितही होण्याचा संभव नसतो.

३. गव्हर्नर जनरलचें कार्यकारी कौन्सिल.

सन १७७३च्या रेग्युलेटिंग ॲक्टान्वयें गव्हर्नर जनरलच्या मदतीस चार सभासदांचें एक कार्यकारी कौन्सिल नेमण्यांत आलें. त्यावेळीं सर्वांची नेमणूक इंग्लंडांत होऊन सर्वांस सारखाच मताधिकार मिळाला होता. गव्हर्नर जनरलास त्या न्सिलचें अध्यक्ष करण्यांत आलें व ऐनप्रसंगीं उपयोग करण्याकरतां एक जादा मत देण्यांत आलें. परंतु सर्व सभासद व गव्हर्नर जनरल यांचे अधिकार सारखेच

असल्यामुळें कौन्सिलांत बखेडा माजून गव्हर्नर जनरलच्या मतास कवडीचीही किंमत राहिली नाहीं. मताधिक्यामुळें विरोधी पक्षाचें वर्चस्व वाढूं लागलें व राज्य-कारभार नीट चालेनासा झाला. ही स्थिति सुधारण्यास महत्त्वाच्या बाबतींत कार्यकारी कौन्सिलचा सल्ला न घेतां गव्हर्नर जनरलास स्वमर्जीप्रमाणें वागतां येईल असें सन १७८४ च्या कायद्यानें ठरविण्यांत आलें. सभासदांची संख्या कमी करून तीन करण्यांत आली व त्यांतच हिंदुस्थानच्या फौजेचे मुख्य सेनानायक यांची गणना करण्यांत आली. त्यांचा दर्जा गव्हर्नर जनरलच्या खालोखाल ठरवि-ण्यांत आला. सन१७९३त मुख्य सेनानायकास कार्यकारी कौन्सिलवर कायमची जागा मिळाली. पुढे सन १८३३ त एका नवीन कार्यकारी मंत्र्याची नेमणूक झाली. त्याचा सल्ला फक्त कायदे करण्याच्याच प्रसंगीं घेण्यांत येई. इतर वेळीं तो कार्यकारी मंत्री नाहीं असेंच समजण्यांत येई. ही कायदे पंडिताची जागा त्यावेळीं लॉर्ड मेकॉले यांस देण्यांत आली होती. सन१८५३त या कायदेपंडिताचा दर्जा इतर कार्यकारीमंत्र्यांच्या बरोबरीचा करण्यांत येऊन कार्यकारी कौन्सिलवरील सभासदांची संख्या चार झाली. सन१८६१च्या कौन्सिल ॲक्टानें पांचव्या मंत्र्याचा कौन्सिलांत प्रवेश होऊन त्यांपैकीं निदान तीन दहा वर्षें सरकारी नोकरी केलेले असले पाहिजेत अशी अट घाल-ण्यांत आली व एक आपल्या धंद्यांत पांच वर्षांपेक्षां ज्यास्त काळपर्यंत अनुभव असलेला बॅरिस्टर असला पाहिजे असें ठरलें. गव्हर्नर जनरल व मुख्य सेनानायक सोडून सर्वांचा दर्जा सारखाच होता सन १९०४ सालीं सहाव्या मंत्र्याची कौन्सिलांत भरती झाली व तेव्हांपासून नवीन सुधा-रणांचा कायदा अंमलांत येईपर्यंत गव्हर्नर जनरल व मुख्य सेनापतीसुद्धां एकंदर ८ सभासदांचें कार्यकारी कौन्सिल कायम होतें. सन१९१९च्या सुधार-णांच्या कायद्यानें कार्यकारी कौन्सिलच्या सभासदांच्या संख्येवरील निर्बंध दूर होऊन कमींतकमी ३ दहा वर्षें सरकारी नोकरी केलेले असावेत असें ठरलें. सध्यां कौन्सिलवर तीन हिंदी सभासद आहेत, परंतु कायद्यानें त्यांचें प्रमाण ठरविण्यांत आलेलें नाहीं. पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें हिंदी सभासदांचें प्रमाण हळू हळू वाढविण्यांत यावें व कमींतकमी तीन सभासद हिंदी असावेत, अशी शिफारस केली आहे. सध्यां गव्हर्नर जनरचें कार्यकारी कौन्सिल पुढीलप्रमाणें बनलेलें आहे:—

गव्हर्नर जनरलः—

हिज् एक्सलेन्सी धी राईट ऑनरेबल रूफस डॅनियल आयझक्स्, अर्ल ऑफ रीडिंग, पी. सी., जी. सी. बी., जी. एम्, एस्. आय., वगैरे.

कार्यकारी मंत्रीः—

(१) मि. डब्ल्यू. हेली, सी. एस्. आय्., सी. आय्. ई.

(२) सर बॅसिल् ब्लॅकेट्.

(३) खान बहादुर मिआन महंमद शफी, सी. आय्. ई.

(४) रा. ब. बी. एन्. शर्मा.

(५) डॉ॰ तेजबहादुर सप्रू.

(६) मि. सी. ए. इन्स्. आय्. सी. एस्., सी. आय्. ई.

जादा सभासदः—

हिज् एक्सलेन्सी लॉर्ड रॉलिन्सन, जी. सी. बी., जी. सी. व्ही. ओ. (कमांडर–इन्–चीफ.)

सन १९१९ पूर्वी कार्यकारीमंत्र्यांपैकीं तीन तरी दहा वर्षे सरकारी नोकरींतील असावेत, एक पांच वर्षांपेक्षां जास्त अनुभव असलेला इंग्लंडचा अगर आयर्लंडचा बॅरिस्टर असावा, व कोणीही लष्करी नोकरींतील असूं नयेत असे नियम असत. या नियमान्वयें फक्त चार सभासदांची किमान लायकी ठरविलेली होती. इतर दोन कोणीही असूं शकत. यामुळें हिंदी लोकांचा शिरकाव त्या कौन्सिलांत होण्यास अडचण नव्हती. सन १९०८ सालीं मोर्ले साहेबांनीं ही गोष्ट विलायतसरकारच्या प्रथम नजरेस आणिली. एवढेंच करून ते थांबले नाहींत. सन १९१० त त्यांनीं एका विख्यात बॅरिस्टरची कार्यकारी कौन्सिलांत प्रथमच नेमणूक केली. हेच पुढें फार नांवालौकिकास चढलेले हल्लींचे लॉर्ड सिंह होत. तसेंच सर्व सभासद हिंदी असण्यास कायद्याची आडकाठी नाहीं. पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें असें सुचविलें होतें कीं, सभासदांच्या संख्येवरील निर्बंध काढून टाकण्यांत यावा, तीन सभासद दहा वर्षे सरकारी नोकरी झालेले असावेत, एकास कायद्याचें चांगलें ज्ञान असावें (मग तें इंग्लंडांत अगर इतर कोठेंही मिळविलेलें असो) व कमींतकमी तीन हिंदी असावेत. या शिफारशी सन १९१९ सुधारणांच्या कायद्यान्वयें मान्य करण्यांत आल्या, परंतु कायद्यानें हिंदी सभासदांची नेमणूक करण्याची अट व त्यांचें प्रमाण पार्लमेंटनें मान्य केली नाहींत.

तरी संयुक्त कमिटीचा अभिप्राय आपणांस मान्य आहे हें दर्शविण्याकरितां हिंदुस्थान सरकारनें हिंदी सभासदांची संख्या तीन केली आहे.

पहिले गव्हर्नर जनरल वॉरन हेस्टिंग्स व त्यांचें कार्यकारी कौन्सिल यांचे अधिकार सारखेच असल्यामुळें बखेडा माजला व अनेक अडचणी आल्या याचा उल्लेख मागें केलाच आहे. पुढें सन १७८४ त कार्यकारी कौन्सिलचा अभिप्राय गुंडाळून ठेवून स्वतंत्रतेनें वागण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरलास मिळाला. गव्हर्नर जनरलनें "**शांतता, संरक्षण व हिंदुस्तानच्या हितास अवश्य** बाबी" शिवाय इतर गोष्टींत कौन्सिलच्याच सल्ल्यानें वागलें पाहिजे असा निर्बंध आहे. वरील सबबीवर अरेरावीपणाचें वर्तन करण्याचा प्रसंग फारच क्वचित् येतो असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. लॉर्ड लिटननें सन १८७७–७८ त कार्यकारी कौन्सिलच्या इच्छेविरुद्ध विलायती कापडावरील जकात कमी करण्याकरितां या सबबी पुढें केल्या होत्या. असा प्रसंग पुढील चाळीस वर्षांत आला नाहीं. हा अधिकार कोणत्याही कायद्यानें हिरावून घेण्यांत आला नसल्यामुळें निद्रित ज्वालामुखी पर्वताप्रमाणें अजूनही तो अस्तित्वांत आहे. अशा प्रसंगीं कार्यकारी कौन्सिल आपलें म्हणणें तक्राररूपानें भारतमंत्र्याच्या कानावर घालतें. यापेक्षां त्यास अधिक कांहींच करतां येत नाहीं. सन १८६१ पूर्वी कोणतीही महत्त्वाची अगर क्षुल्लक गोष्ट कौन्सिलपुढें येत असे. त्यामुळें कौन्सिलच्या कामाची वाढ मनस्वी होऊन बराच विलंब लागे. हल्लीं बरीचशीं कामें प्रत्येक खात्याचा सेक्रेटरी आपल्या अधिकारांत निकालांत काढूं शकतो. त्याच वर्षी प्रथम खातेंविभागणीचें तत्त्व अंमलांत आलें व लॉर्ड कॅनिंगनें हल्लींची पद्धति सुरू केली. त्यामुळें कार्यकारी मंत्र्यावर व्यक्तिविषयक जबाबदारी पडून कारभार सुरळीत चालूं लागला. याप्रमाणें प्रत्येक मंत्र्याच्या हातीं स्वतंत्र खात्याचा कारभार जाऊन त्याबद्दल त्यास जबाबदार धरण्यांत येऊं लागलें व फारच महत्त्वाचीं अगर इतर खात्यांशीं संबंध असलेलीं कामें मात्र सर्व कौन्सिलपुढें मांडण्याचा प्रघात पडला. सर व्हुईल्यम हंटरनें आपल्या लॉर्ड मेयोच्या चरित्रांत केलेल्या कार्यपद्धतीचें पुढील वर्णन आजही तंतोतंत लागूं पडतें, म्हणून तें खालीं देत आहों:—

"सामान्य व्यावहारिक कामाचा निकाल प्रत्येक मंत्री आपल्या स्वतःच्या जबाबदारीवर लावतो. विशेष महत्त्वाचे कागदपत्र मंत्र्याच्या अभिप्रायासह

व्हाईसरॉयाकडे रवाना करण्यांत येतात. त्यास जर तो अभिप्राय पसंत पडला तर त्या खात्याचा सेक्रेटरी त्यास ठरावाचें स्वरूप देऊन किंवा कौन्सिलच्या संमतीनें निघालेला गव्हर्नर जनरलचा हुकूम म्हणून त्याची अंमलबजावणी करतो. परंतु ज्या गोष्टी आपल्या अगर एकट्या मंत्र्याच्या जबाबदारीवर करणें जोखमीचें असतें, त्या व्हाईसरॉय कौन्सिलपुढें ठेवतो व तेथें त्यांचा निकाल लागतो. ज्या गोष्टींत व्हाईसरॉय व मंत्री यांची एकवाक्यता होत नाहीं त्यासुद्धां कौन्सिलपुढें येतात. अनेक वेळां महत्त्वाचीं कामें खात्याचा सेक्रेटरी मंत्र्याकडे न पाठवितां परस्पर गव्हर्नर जनरलकडे पाठवितो व नंतर त्याच्या अभिप्रायासह तीं मंत्र्याकडे रवाना होतात." कार्यकारी मंडळाची सभा दर आठवड्यास भरते. तेथें निर्णयास आलेले ठराव व हुकूम गव्हर्नर जनरलनें कौन्सिलच्या अनुमतीनें केले असें मानण्यांत येतें.

४. खातें—विभागणी.

कार्यकारी कौन्सिलचे ६ सभासद, गव्हर्नर जनरल व कमांडर इन् चीफ् मिळून आठजण हिंदुस्थान सरकारचीं सर्व खातीं आपापसांत वांटून घेतात. गव्हर्नर जनरलकडील परराष्ट्रीय खातें, कमांडर-इन-चीफ्कडील लष्करी खातें व रेलवे, हीं सोडल्यास इतर म्हणजे आर्थिक, स्थानिक, कायदे, शेतकी व जमाबंदी, व्यापार आणि उद्योगधंदे व शिक्षण ह्या सहा खात्यांवर निरनिराळ्या मंत्र्यांची नेमणूक होते. रेल्वेची व्यवस्था पाहण्यास तीन तज्ज्ञांचें स्वतंत्र रेलवेबोर्ड स्थापन केलेलें आहे व कार्यकारी कौन्सिलच्या बैठकींत उद्योगधंद्याच्या खात्याचा मंत्री त्या बोर्डाच्या वतीनें काम पाहतो.

कार्यकारी मंत्र्यांची नेमणूक भारतमंत्री गव्हर्नर जनरलच्या संमतीनें बादशहाकडून करवितो. प्रत्येक खातयावर एका सेक्रेटरीची नेमणूक झालेली असते; व तोच सर्व तयारी करून गव्हर्नर जनरल किंवा मंत्री यांच्याकडे कागदपत्रें रवाना करतो. किरकोळ गोष्टींत कार्यकारी मंत्र्याचाच हुकूम कायम होऊन सरकारच्या नांवांवर त्याची अंमलबजावणी होते. सेक्रेटरीस वाटल्यास सर्व प्रकरण गव्हर्नर जनरलकडे नेतां येतें व तें कौन्सिलपुढें ठेवावयाचें ठरल्यास तशी व्यवस्था होते. कधीं कधीं स्वतःच्या जबाबदारीवर गव्हर्नर जनरल त्याचा निकाल लावतो व पाठीमागून तें मंत्र्याकडे माहितीकरतां निकालासह रवाना

होतें. कौन्सिलपुढें आलेल्या गोष्टींत गव्हर्नर जनरलनें त्याच्याच मतानें वागलें पाहिजे. संरक्षण, शांतता वगैरे कारणांमुळें गव्हर्नर जनरलास कौन्सिलचें मत ग्राह्य झालें नाहीं तर कोणत्याही दोन मंत्र्यांस तक्काररूपानें सर्व हकीगत भारतमंत्र्यास कळवितां येते.

परराष्ट्रीय व राजकीय खातीं, हिंदी संस्थानिक व सरहद्दीवरील घडामोडी यांच्यावर गव्हर्नर जनरलची देखरेख असते. देशी संस्थानांतील इंग्रज-सरकारच्या प्रतिनिधीस " रेसिडेंट " अगर "पोलिटिकल एजंट" म्हणतात.

स्थानिक खात्याचा मंत्री, इंडियन सिव्हिल सर्व्हिस, अंतस्थ राजकारण, तुरुंग, पोलीस, इंडियन मेडिकल सर्व्हिस, कायदा व न्यायकोर्टें, यांचा कारभार पाहतो. परंतु ह्या खात्यांची अंमलबजावणी प्रांतिक सरकारच्या अधिकारांत असल्यामुळें हिंदुस्तान सरकार फक्त त्यांवर सामान्य देखरेख करतें. प्रत्यक्ष कारभार पाहण्यांत येत नाहीं. मात्र सर्वसाधारण धोरण ठरविण्याचें काम हिंदुस्तान सरकारचें आहे.

शिक्षणमंत्र्याकडे शिक्षणाशिवाय आरोग्य व स्थानिक स्वराज्य हीं खातीं देण्यांत येतात. शेतकी व जमाबंदी खात्याच्या मंत्र्यास जमीनमहसूल गोळा करणें, शेतीची सुधारणा करणें, दुष्काळनिवारणार्थ उपाय योजणें वगैरे कामें करावीं लागतात.

आर्थिकमंत्री टांकसाळ, संरक्षक सैन्य, कर्ज, जकात, संस्थानिकांची खंडणी, पोस्ट व तारखातें, अफूचा व्यापार, यांच्या उत्पन्नाची व खर्चाची व्यवस्था ठेवतो.

लॉर्ड कर्झननें प्रथम उद्योगधंद्यांचें खातें निर्माण केलें. त्या खात्याच्या मंत्र्याचें काम म्हणजे औद्योगिक साहसांवर लक्ष ठेवणें, व्यापारविषयक प्रश्नांवर माहिती मिळवून तिचा सर्वत्र फैलाव करणें, जकात, गिरण्या, बंदरें, खाणी, यांवर नजर ठेवणें व त्यांची तपासणी करणें, हें होय. मजूरवर्गाच्या हितसंबंधाचें संरक्षण व गिरण्या आणि कारखाने यांची आरोग्यदृष्ट्या पाहणी त्यासच करावी लागते. मजुरांची स्थिति सर्व देशांत फारच हलाखीची असून त्यांस अतिगलिच्छ गिरण्यांत काम करावें लागत असल्यामुळें आरोग्याची हानी होण्याचा संभव फार असतो. त्यामुळें त्यांचें आर्थिकदृष्ट्या व आरोग्यदृष्ट्या संरक्षण करणें उद्योगधंद्याच्या मंत्र्याचें कर्तव्य आहे.

५. प्रधानमंडळ व कार्यकारी कौन्सिल.

कित्येक वजनदार इंग्रज लोक हिंदुस्थान सरकारच्या कार्यकारी कौन्सिलची तुलना विलायतेंतील प्रधानमंडळाशीं अगर "कॅबिनेटशीं" करतात. परंतु अशी तुलना करण्यास दोहोंमध्यें फारशी समता नसून उलट भिन्नता मात्र बऱ्याच अंशीं आढळून येते. दोन्ही ठिकाणीं खातेंविभागणी केलेली आहे व प्रत्येक खात्यावर स्वतंत्र मंत्र्याची नेमणूक झालेली असते. याशिवाय इतर दृष्टीनें दोहोंमध्यें साम्य आढळून येत नाहीं. युरोपांतील प्रजासत्ताक राष्ट्रांत येथील कार्यकारी कौन्सिलसारखें कॅबिनेट आढळून येत नाहीं. अमेरिकेंत मात्र युनायटेड स्टेट्सचें प्रधानमंडळ येथील कार्यकारी कौन्सिलच्या धर्तीवरच बनविलेलें असतें. तेथील कॅबिनेट फक्त युनायटेड स्टेट्स्च्या प्रेसिडेंटासच जबाबदार असतें व त्याचा कायदेमंडळांशीं कांहींच संबंध नसतो. विलायतेंतील कॅबिनेट व येथील कार्यकारी कौन्सिल यांच्यामध्यें खालील विषमता दिसून येतातः—

१ इंग्लंडमधील प्रधान व येथील कार्यकारी मंत्री यांच्या अधिकारांत फारच तफावत आहे. प्रधानांचे अधिकार फार विस्तृत असतात तर मंत्र्यांस गव्हर्नर जनरलच्या मर्जीप्रमाणें वागणें भाग आहे.

२ प्रधान व मंत्री यांच्या दर्जांत बरेंच अंतर असून पहिला कायदेमंडळांस जबाबदार असतो तर दुसऱ्यावर कायदे मंडळाची सत्ता चालत नाहीं. आपल्यावरील लोकसभेचा विश्वास उडाला असें दिसतांच प्रधानास राजीनामा द्यावा लागतो; परंतु कायदे कौन्सिलनें निंदाव्यंजक ठराव आणला तरी मंत्र्यास राजीनामा देण्याचें कारण नाहीं. प्रधान लोकसभेंतील संख्याधिक्य असलेल्या पक्षाचे पुढारी असतात, तर मंत्री कोणत्याही पक्षाचा असत नाहीं.

३ कार्यकारी कौन्सिलांत मुख्य मंत्री कोणीच नसतो. इंग्लंडांत मुख्य प्रधानाची राजानें निवड केल्यावर आपल्यास हवे ते जोडीदार मंत्री निवडून घेतो.

४ गव्हर्नर जनरल नवीन असल्यामुळें इकडील परिस्थितीचें त्यास सम्यक् ज्ञान नसतें. परंतु मंत्र्यास ती पूर्ण अवगत असते.

५ विलायतच्या मुख्य प्रधानानें राजीनामा दिल्याबरोबर प्रधान-मंडळ मोडलें जातें व सर्व प्रधान क्वचित् प्रसंगींच नवीन असतात. मंत्र्यांची गोष्ट तशी नाहीं. सर्वांची नेमणूक एकाच वेळीं होत नाहीं अगर सर्व एकाच वेळीं राजीनामा देत नाहींत.

६ कॅबिनेट कोणत्याही कायद्यानें निर्माण झालेलें नाहीं; परंतु येथील कार्यकारी कौन्सिल कायद्यानेंच निर्माण केलें असून त्याची घटना निरनिराळ्या कायद्यांनीं ठरविण्यांत आली आहे.

७ हिंदी खात्यांचे सेक्रेटरी व विलायतेंतील कायम अंडर-सेक्रेटरी यांच्यांत फरक आहे. पहिले कौन्सिलच्या सभांस हजर असतात. व प्रत्येक आठवड्यास गव्हर्नर जनरलची गांठ घेऊन आपल्या खात्यांतील महत्त्वाच्या प्रश्नांवर चर्चा करतात. त्यांची नेमणूक तीन वर्षें पर्यंतच असते. अंडर-सेक्रेटरीस हीं कामें करतां येत नाहींत, कॅबि-नेटच्या सभांस हजर राहतां येत नाहीं, मुख्य प्रधानांशीं दळणवळण करतां येत नाहीं व जागेची मुदत अनिश्चित असते.

वर दर्शविलेले ढोबळ फरक स्पष्ट दिसत असतां कॅबिनेट व कार्यकारी कौन्सिल हीं एकाच प्रकारचीं, सारख्या अधिकाराचीं व सारख्या पायावर उभारलेलीं मंडळें आहेत असें कसें म्हणतां येईल? प्रजासत्ताक देशांतील आद्यतत्त्व म्हणजे सरकार लोकप्रतिनिधींस जबाबदार असलें पाहिजे. त्याचा तर इकडे पूर्ण अभाव! गव्हर्नर जनरलची सत्ता एवढी मोठी आहे कीं, एकादी सबब सांगून आपल्या मर्जीप्रमाणें वागावयाचें म्हटल्यास त्यास कोणतीही आडकाठी भासत नाहीं; शांतता, परचक्र, इत्यादि कारणें पुढें करून आपलेंच म्हणणें खरें करितां येतें; किंवा साम्राज्य सरकारच्या हितास बाध येईल असा कांगावा करून लॉर्ड लिटन-साहेबांनीं सन १८७८ त ज्याप्रमाणें परदेशी आयात कापडावरील जकात कार्यकारी कौन्सिलच्या मर्जीविरुद्ध उठविली, त्याप्रमाणें बेमुर्वतपणें वागतां येतें. परंतु इंग्लंडांत असें अरेरावीपणाचें वर्तन करितां येणें शक्य नाहीं; इतकेंच नव्हे, तर आपल्या मताविरुद्ध मुख्य प्रधानाचा कल आहे असा पार्लमेंटास संशय येतांच त्यास पदभ्रष्ट होण्यास वेळ लागत नाहीं.

६. भारतमंत्री व हिंदुस्थान सरकार.

इंडिया कौन्सिल व हिंदुस्थान सरकारचें कौन्सिल यांची तुलना केल्यास

दोहोंचे अधिकार काय आहेत हें आपणास समजणार आहे. मागील विवेचन वाचून वाचकांच्या ध्यानांत आलेंच असेल कीं, इंडिया कौन्सिल फारच पोकळ असून, त्यास न जुमानण्याचें भारतमंत्र्यास शक्य असूनही, कांहीं बाबतींत त्याचा सल्ला त्यास घ्यावाच लागतो. गव्हर्नर जनरल "देशसंरक्षण, साम्राज्यहित किंवा शांततोपाय" हा मंत्र उच्चारून कार्यकारी कौन्सिलचा सल्ला वाटेल त्यावेळीं फेंटाळून देऊं शकतो. परंतु कौन्सिलपासून कोणतीही बाब "अर्जंट किंवा सीक्रेट" (निकडीची किंवा गुप्त) असा शिक्का मारून त्यास लपवितां येत नाहीं. भारतमंत्री या अमोघ अस्त्राचा उपयोग करूं शकतो.

हिंदुस्थान सरकार व भारतमंत्री यांचे संबंध तर याहूनही फार नाजूक आहेत. भारतमंत्री नेमण्याचा उद्देश येथील नोकरशाहीच्या कृत्यास आळा घालून हमकरेसो कायदा अशी जी तिची समजूत आहे, ती नाहींशी करणें हा होता. याचा परिणाम मात्र असा झाला कीं, हिंदुस्थान सरकारास नेहमीं भारतमंत्र्याच्या तोंडाकडे पाहण्याचा प्रसंग येऊन त्याचें वर्चस्व अतोनात वाढलें आणि लॉर्ड मोर्ले ह्यांनीं म्हटल्याप्रमाणें गव्हर्नर जनरलास भारतमंत्र्याच्या गुमास्त्यापेक्षां जास्त किंमत राहिली नाहीं. याप्रमाणें भारतमंत्र्यास धनीपण प्राप्त होऊन त्याचे हुकुमांची बिनतक्रार अंमलबजावणी करण्याशिवाय गव्हर्नर जनरलास हिताचा दुसरा मार्ग उरला नाहीं. एकतर ते मुकाट्यानें मान्य करून त्याप्रमाणें वागावें किंवा दुसरा राजमार्ग म्हणजे राजीनामा देऊन घरचा रस्ता सुधारावा! गेल्या ६० वर्षांतील दोन तीन उदाहरणें देऊन हें सहज सिद्ध करून दाखवितां येणार आहे. लॉर्ड नॉर्थकोट यांस सन १८७५मध्यें व लॉर्ड कर्झन यांस सन १९०५मध्यें आपल्या वरिष्ठांचें धोरण नापसंत पडल्यामुळें हिंदुस्थानची गादी मोकळी करावी लागली. ह्याच्या उलट म्हणजे सन १८७८ मध्यें लॉर्ड लिटनसाहेबांनीं भारतमंत्र्याच्या धोरणास मान तुकवून ती शाबूत राखली व येथील कार्यकारी मंडळास धाब्यावर बसविलें. परस्पर संबंध असे असतां गव्हर्नर जनरलचे उद्देश कितीही स्तुत्य असले तरी ते पार पाडण्यास भारत-मंत्र्याची सहानुभूति अवश्य लागते. याचें कारण येथील शासनपद्धतीची एक-तंत्री घटना हें होय. नवीन सुधारणांमुळें वरिष्ठ कायदेमंडळांत लोकनियुक्त प्रतिनिधींचें प्रमाण बरेंच वाढलें असल्यामुळें लोकमताची सरकारास जाणीव होईल, व हळू हळू तें जनतेस जबाबदार झाल्यास भारतमंत्र्याच्या अनियंत्रित

सत्तेस आळा घालतां येईल. हें घडून येण्यास जबाबदार राज्यपद्धतीची अंमलबजावणी वरिष्ठ सरकारांत सुरू केली पाहिजे. त्याशिवाय भारतमंत्र्याचे अधिकार कमी करणें हितावह नाहीं.

७. हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार.

आतां आपण हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांचें संबंध कशा प्रकारचे आहेत, ते कसकसे बदलत गेले व पुढें कोणाच्या वळणावर जाणार याचें थोडेंसें दिग्दर्शन करूं या. हिंदुस्थानची राज्यघटना संघस्वरूपाची अथवा इंग्रजींत जिला "फेडरल्" म्हणतात तशी होण्यास सांप्रत तो देश लायक नाहीं असा लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि. मॉंटेग्यु यांनीं आपला स्पष्ट अभिप्राय सुधारणांच्या रिपोर्टांत नमूद केला आहे. तेव्हां फेडरल घटना कशी असते हें आपणांस पाहिलें पाहिजे. ज्यावेळीं कांहीं लहान मोठीं राष्ट्रें सार्वजनिक संरक्षणार्थ आपले कांहीं अधिकार, एक मध्यवर्ती सरकार निर्माण करून, त्याच्या हवालीं करितात त्यावेळेस या नवीन झालेल्या राष्ट्रांसंघास फेडरल् राष्ट्र म्हणतात. या एकत्र राष्ट्रांनीं आपण होऊन आपले कांहीं अधिकार एकदां मध्यवर्ती सरकारच्या हवालीं केले कीं, तीं राष्ट्रें त्या अधिकारास कायमचीं पारखीं होतात. परंतु त्यांचे इतर अधिकार त्यांजपाशीं पूर्ववत् कायम राहतात. व त्या बाबतींत मध्यवर्ती सरकारांस कांहींच करतां येत नाहीं. अशा तऱ्हेनें आपलें कांहीं अधिकार गमावून नवीनच एका मध्यवर्ती सरकारच्या आश्रयाखालीं संघात्मक स्वरूप धारण केलेल्या अनेक प्रकारच्या वसाहती इंग्रजी साम्राज्यांत अंतर्भूत झालेल्या आहेत. आस्ट्रेलिया राष्ट्र फेडरल् तत्त्वावर उभारलेलें आहे. त्यांतील प्रांतिक सरकारांचीं ठाणीं एकमेकांपासून दूर अंतरावर असल्यामुळें शक्य तितके अधिकार त्यांनीं आपल्या हातीं ठेवून उरलेले आस्टेलियन प्रजासत्ताक सरकारच्या स्वाधीन केले आहेत. तसेंच मध्यवर्ती आस्ट्रेलियन सरकार प्रबळ होऊं नये अशी खबरदारी घेण्यांत आली आहे. या योजनेमुळें आस्ट्रेलियन प्रजासत्ताक सरकारास मोजके अधिकार मिळून स्वयंसत्ताक प्रांतिक सरकारच्या संरक्षणार्थ त्याचा उपयोग करण्यांत येतो. बाकी सर्व अधिकार प्रांतिक सरकारांपाशीं राहून त्यांचें पूर्वीचें स्वातंत्र्य अबाधित राहिलें आहे. दक्षिण आफ्रि-

कैंत निराळ्या तत्त्वाचा अंगिकार करण्यांत आला आहे. ज्या चार मोठ्या स्वतंत्र संस्थानांनीं आणले सर्व स्वयंसिद्ध हक्क मध्यवर्ति आफ्रिकन सरकारच्या स्वाधीन केले त्यांमध्यें मत्सरद्वेषादि अमर्यादित प्रमाणांत वाढल्यामुळें सर्वांसच आपला स्वातंत्र्यनाश करून घ्यावा लागला. एकमेकांतील वैमनस्य अकल्पित थरावर गेलें होतें. त्यामुळें मध्यवर्ती सरकारास महत्त्वाचे सर्व अधिकार मिळून एके काळीं पूर्ण स्वातंत्र्याचा उपभोग घेणाऱ्या चारही संस्थानांवर स्थानिक कारभार करीत बसण्याचा प्रसंग आला. या दोन्ही प्रकारांच्या मधील मार्ग कॅनडानें स्वीकारला. तेथील मध्यवर्ती सरकार कायद्यानें प्रांतिक सरकारास दिलेल्या अधिकाराशिवाय राहिलेले सर्व अधिकार निर्विघ्नपणें बजावतें.

याप्रमाणें आस्ट्रेलिया, कॅनडा व दक्षिण आफ्रिका या स्वयंसत्ताक वसाहतींची निरनिराळ्या फेडरल् तत्त्वावर उभारणी झाली आहे. फेडरल घटना होण्यापूर्वीं सर्व ठिकाणीं संस्थानें स्वयंसत्ताक असून पूर्ण स्वातंत्र्य उपभोगीत होतीं. त्यामुळें सर्वांचा मिलाफ होऊन नवीन मध्यवर्ती सरकार स्थापन करण्यास व त्यास नेमके अधिकार देण्यास जड गेलें नाहीं. यावरून हिंदुस्थान व ते देश यांत जमीनअस्मानाचें अंतर आहे हें सहज दिसून होईल. सन १७७३ पूर्वीं इकडेही थोड्या अंशानें तशीच स्थिति होती असें म्हणतां येईल. त्यावेळीं मद्रास, मुंबई व बंगाल या इलाख्यांचे परस्परसंबंध वरिष्ठ-कनिष्ठ प्रकारचे बिलकुल नव्हते. सर्व स्वतंत्र होते. परंतु रेग्युलेटिंग ॲक्टानें बंगालच्या गव्हर्नरास वरिष्ठ सरकारचेअधिकार मिळाल्यामुळें मुंबई व मद्रास सरकारचे स्वातंत्र्य मर्यादित होऊन त्यांचा बंगाल सरकारशीं कनिष्ठ प्रतीचा संबंध आला. कॅनडा, आस्ट्रेलिया वगैरे स्वयंसत्ताक वसाहती व हिंदुस्थान यांत मुख्य फरक हा आहे कीं, त्या देशांतील मधावर्ती सरकारच्या सत्तेचा उगम निरनिराळ्या स्वयंसत्ताक वसाहतींपासून झाला व इकडे प्रांतिक सरकारांस जे अधिकार प्राप्त होतील किंवा झाले ते वरिष्ठ सरकारच्या कृपेमुळेंच होय.

हिंदुस्थान सरकारची वहिवाट अशी आहे कीं, देशाचें संरक्षण, कर व जकात, हुंडणावळ, कर्ज, पोष्ट व तार, रेल्वे, इत्यादि अखिल भारतीय खातीं आपल्या हातीं ठेवून प्रांतिक कारभारास आवश्यक अशीं पोलिस, दिवाणी व फौजदारी न्यायखातीं, तुरुंग, जमाबंदी, शिक्षण, आरोग्य, रस्ते, जंगलें व स्थानिकस्वराज्य हीं खातीं त्यांच्या हवालीं करून, आपण फक्त त्यांवर देखरेख करावी. तसेंच

वरिष्ठ सरकार सर्व भारतीय खात्यांचें धोरण आंखून देतें. प्रांतिक सरकारांस आपल्या खात्यांची व्यवस्था नीट करण्यास अडचण पडूं नये म्हणून हें सरकार प्रांतिक सरकारांस सल्ला देण्याकरतां तज्ज्ञांची नेमणूकही करीत असतें. सन १९०७ सालीं प्रांतिक सरकारांस काय काय अधिकार द्यावेत याचा विचार करण्याकरतां मि. हॉब् हाऊस् यांच्या अध्यक्षतेखालीं एक "अधिकार विभागणी" कमिशन नेमण्यांत आलें होतें. त्याच्या कांहीं शिफारशी अंमलांत आणण्यांत आल्या व प्रांतिक सरकारांवर थोडीशी जबाबदारी टाकण्याचा उपक्रम जरी सुरूं झाला तरी त्यांस म्हणण्यासारखे अधिकार कधींच देण्यांत आले नाहींत. म्हणून फेडरल घटनेला हितावह असें वातावरण निर्माण होण्यास मदत न होतां हिंदुस्थान सरकारचा ताबा पूर्वीप्रमाणेंच कायम राहिला.

सन १९१९च्या सुधारणांच्या कायद्यानें प्रांतिक सरकारांस थोडेंसें अधिक स्वातंत्र्य देण्यांत आलें असें म्हणतां येईल. त्यांवर लोकमताची हुकमत चालू होण्यापूर्वी हिंदुस्थान सरकारनें आपला ताबा काढून घेतला तर नोकरशाहीस सुलतानी कारभार चालविण्यास चांगलीच संधी प्राप्त होईल, हें सर्व सुशिक्षितांस मान्य आहे. म्हणून भारतमंत्र्याची देखरेख ज्याप्रमाणें वरिष्ठ सरकारवर त्याप्रमाणें वरिष्ठ सरकारची प्रांतिक सरकारांवर अवश्य असली पाहिजे. जनतेस स्वराज्यास लायक बनविण्यास तिला अशा प्रकारचें शिक्षण दिलें पाहिजे कीं, राज्यकारभारांत वांटा मिळून आपण चुकलों कोठें तें समजून त्या चुका दुरुस्त करण्याची संधी मिळेल. अशा शिक्षणानें जनता राज्यकारभारांत जबाबदारीचा वांटा घेण्यास जेव्हां तयार होईल त्या वेळेस हिंदुस्थान सरकार प्रांतांस स्वातंत्र्य देऊन आपला हात त्यांच्या कारभारांतून काढून घेईल. हें शिक्षण देण्याकरतांच मॉंटेग्युचेम्सफर्ड सुधारणांमुळें कांहीं प्रांतिक खात्यांचा कारभार कायदे कौन्सिलांतील लोकनियुक्त पुढाऱ्यांस प्रधान नेमून त्यांच्या ताब्यांत देण्यांत येत आहे असा खुलासा सुधारणा पार्लमेंटांत पसार होतांना करण्यांत आला. प्रधानांच्या हवालीं केलेल्या खात्यांची सर्व जबाबदारी त्यांवरच टाकण्यांत आली व जेथें वरिष्ठ सरकारच्या हितसंबंधास बाध येईल तेथेंच त्यानें हात घालावा असें ठरलें.

या नव्या व्यवस्थेप्रमाणें थोड्याच काळांत प्रांतांस स्वातंत्र्य मिळालें असें धरून चाललें तरी फेडरल् तत्त्वावर हिंदुस्थानची राज्यघटना करावयाची

झाल्यास मध्यवर्ती सरकार म्हणून हिंदुस्थान सरकारची आवश्यकता भासणारच! कोणत्याही फेडरल् राष्ट्रांत हें मध्यवर्ती सरकार आपलें कर्तव्य चोखपणें करीत असतें व त्याच्या अभावीं प्रांतिक सरकारांत जे परस्पर गुंतागुंतीचे प्रश्न उद्भवतात, त्यांचा सर्वांस श्रेयस्कर व इष्ट तो निकाल होत नाहीं. वैमनस्य, मत्सर, द्वेषादि विकारांची जागृति होऊन तंटे विकोपास जातात, हें युरोपांतील किंवा अमेरिकेंतील उदाहरणें देऊन सिद्ध करून दाखवितां येईल. तेव्हां फेडरल् राष्ट्र उभारतांना मध्यवर्ती सरकारचें महत्त्व ध्यानांत घेऊनच त्यास अधिकार देण्यांत येतात. मध्यवर्ती हिंदी सरकार कायम ठेवून व त्याचे अधिकार मर्यादित करून प्रांतिक सरकारांस पूर्ण स्वातंत्र्य दिल्यास फेडरल तत्त्वावर हिंदुस्थानची राज्यघटना सहज तयार करितां येईल.

वसाहतीच्या धर्तीवर हिंदुस्थानास स्वराज्याचे हक्क द्यावयाचे झाल्यास प्रांतिक स्वतंत्र्य देऊनच भागणार नाहीं, ही गोष्ट लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि. मॉंटेग्यु पूर्ण जाणून होते. २० ऑगस्ट १९१७च्या जाहीरनाम्यानें हिंदुस्थानास साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य देण्याचा मानस पार्लमेंटनें जगजाहीर केल्यावर हिंदुस्थानसरकारवर पुढें मागें लोकमताची छाप ज्यायोगें पडेल असे फेरफार करावे लागतील ही गोष्ट लक्षांत घेऊन त्यांनीं नवीन कायद्यांत वरिष्ठ कायदेकौन्सिलची सुधारणा केली. पूर्वीचें एक कौन्सिल जाऊन युरोपांतील सुधारलेल्या राष्ट्रांप्रमाणें येथेंही "कौन्सिल ऑफ स्टेट" व "लेजिस्लेटिव असेंब्ली" अशा दोन कायदे मंडळांची स्थापना झाली. प्रत्येकांत लोकनियुक्त प्रतिनिधींचें बहुमत ठेवण्यांत आलें. त्यांस पूर्वीच्या कौन्सिलपेक्षां थोडेसे जास्त अधिकार देण्यांत आले. ते कोणते तें पुढें पाहूं. त्याच वेळीं वरिष्ठ सरकारच्या कार्यकारी कौन्सिलांत हिंदी सभासदांची कमींत कमी संख्या तीन ठरविण्यांत आली, हें मागें सांगितलेंच आहे.

प्रकरण चवथें.

प्रांतिक सरकार.

"I am not one of those who hold the view that local Governments are hampered in their administration by excessive centralisation, or that any great measures of devolution would produce better results. ...... I believe in a strong Government of India gathering into its own hands and controlling all the reins. But I would ride local Governments on the snaffle, and not on the curb, and I would do all in our power to consult their feelings, to enhance their dignity, and to stimulate their sense of responsibility and power."

Lord Curzon.

"What you want is to decentralise your government. You will not make a single step towards the improvement of India unless you change the whole system of Government– —unless you give to each Presidency a Government with more independent powers than are now possessed."

John Bright.

१. प्रांतांची जमवाजमव.

हिंदुस्थान सरकारच्या राज्याचे पुढील १५ विभाग केलेले आहेत:— (१) मुंबई इलाखा, (२) मद्रास इलाखा, (३) बंगाल इलाखा, (४) संयुक्तप्रांत, (५) पंजाब, (६) ब्रह्मदेश, (७) बहार–ओरिसा, (८) मध्यप्रांत–वऱ्हाड, (९) आसाम, (१०) सरहद्दीवरील प्रांत, (११) दिल्ली, (१२) बलुचिस्तान, (१३) अजमीर–मारवाड, (१४) कूर्ग, (१५) अंदमान.

हिंदुस्थान सरकारची स्थापना होण्यापूर्वी पूर्व पश्चिम किनाऱ्यावर असलेले गव्हर्नर व त्यांचीं कौन्सिलें स्वतंत्रपणें आपल्या प्रांतांचा कारभार पहात हें मागें सांगितलेंच आहे. मुंबई व मद्रास हे सर्वांत जुनें प्रांत असून तेथें कंपनीच्या कारभाराचीं मुळें फार खोल गेलेलीं होतीं. पुढें दक्षिणेंत व पश्चिमेंत त्या शहरांच्या आजूबाजूचा मुलूख काबीज करण्यांत आल्यावर, त्यांचीं शेजारच्या मुंबई अगर मद्रास इलाख्यांत मिळवणी करण्यांत आल्यामुळें त्या दोन्ही प्रांतांचा विस्तार फार झपाट्यानें होत गेला. तसेंच बंगालमध्यें इंग्रजांनीं मुलुखगिरी बरीच केली असल्यामुळें त्या इलाख्याची वाढ इतकी झाली कीं, त्याचे तुकडे पाडून निरनिराळे लहानलहान प्रांत निर्माण करावे लागले. सन१८३३ त पार्लमेंटनें कंपनी सरकारास बंगालचे तुकडे पाडून नवीन आग्रा प्रांत निर्माण करण्याची व त्यावर गव्हर्नर नेमून बंगालच्या बरोबरीचा इलाखा करण्याची परवानगी दिली. परंतु तीन वर्षेपर्यंत त्याचा कांहींच उपयोग झाला नाहीं. शेवटीं सन१८३६त सध्यांचा आग्रा प्रांत " नॉर्थवेस्ट प्रॉव्हिन्स " या नांवाखालीं एका लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या ताब्यांत देण्यांत आला. ही व्यवस्था सन १९०१ पर्यंत कायम होती. परंतु त्या सालीं हिंदुस्थानच्या सरहद्दीवरील मुलूख एकत्र करण्यांत येऊन एका नवीन प्रांताची भरती झाली व स्थानपरत्वें त्यास " नॉर्थ-वेस्ट फ्रॅांटियर-प्रॉविन्स " अशी संज्ञा मिळाल्यामुळें पूर्वीच्या नॉर्थ-वेस्ट प्रांताचें नांव बदलून त्यास आग्रा व अयोध्येचा संयुक्त प्रांत असें म्हणण्यांत येऊं लागलें. आग्रा प्रांतावर लेफ्टनंट गव्हर्नरची नेमणूक झाल्यावर बंगालचा कारभार खुद्द गव्हर्नर जनरल पहात असे. पुढें १७ वर्षांनीं म्हणजे सन १८५३त बंगालच्या गव्हर्नर जनरलच्या ताब्यांतून बंगालचा कारभार काढण्यांत येऊन त्यावर गव्हर्नरची नेमणूक करण्याचा अधिकार कंपनी सरकारास देण्यांत आला. परंतु गव्हर्नर नेमला जाईपर्यंत मामुली लेफ्टनंट गव्हर्नरची नेमणूक व्हावी अशी अट घालण्यांत आली होती. याप्रमाणें त्यावेळीं बंगालवर जो लेफ्टनंट गव्हर्नर आला, तो सन १९१२ पर्यंत तसाच राहिला. या काळांत मुंबई व मद्रास हे दोनच गव्हर्नरचे प्रांत होते व गव्हर्नर जनरलकडे सर्व हिंदुस्थानचा कारभार होता. शीख युद्धानंतर सन १८४६त पूर्वेकडील पंजाब इंग्रजी अंमलाखालीं आला. सन १८५९ त सर्व पंजाब प्रांत व दिल्लीसुद्धां आजूबाजूचा मुलूख एका स्वतंत्र लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या दिमतीस देण्यांत येऊन

सध्यांचा पंजाब प्रांत तयार झाला. सन १८५६त अयोध्या खालसा झाल्यावर तो चीफ कमिशनरच्या ताब्यांत देण्यांत आला. पुढें लगेच तो व आग्रा मिळून एकच संयुक्त प्रांत होऊन तो लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या हवालीं करण्यांत आला. हीच व्यवस्था अजून कायम आहे. फक्त लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या जागीं नवीन मनूंत गव्हर्नर नेमला गेला. सन १८८६ त ब्रह्मी युद्धानंतर सर्व ब्रह्मदेश खालसा होऊन सन १८९७ त एका स्वतंत्र लेफ्टनंट गव्हर्नरची त्यावर नेमणूक झाली.

इंग्रज लोक प्रथम इकडे आले तेव्हां ज्या प्रांतांत त्यांनीं आपल्या वखारी स्थापून व्यापार सुरू केला, तेथील कारभार प्रेसिडेंट नामक अधिकारी आपल्या कार्यकारी कौन्सिलच्या मदतीनें करीत असे. प्रेसीडेंसी म्हणजे प्रेसिडेंटच्या अमलांखालील प्रांत होय. पुढें प्रेसिडेंटच्या जागीं गव्हर्नरची नेमणूक झाली असतांही त्या प्रांतास " प्रेसिडेंन्सी " म्हणण्यांत येत असे. हींच नांवें अजूनही कायम आहे. मुंबई, मद्रास व बंगाल ह्या तीन ठिकाणीं इंग्रजांच्या वखारी होत्या. त्यामुळें ह्या तीन प्रांतानांच प्रेसिडेन्सी म्हणण्याचा प्रघात पडला.

सन १८३९त एडन* जिंकल्यावर त्याचा कारभार मुंबई सरकारकडे देण्यांत आला. सन १८४३त सर चार्लस नेपियरनें सिंध जिंकल्यावर त्याचा समावेश मुंबई इलाख्यांत करण्यांत आला.

सन १८५४ त भोंसले बिनवारशी निवर्तल्यामुळें, नागपुरचें राज्य, इंग्रज सरकारनें खालसा केलें. त्याचा कारभार एका कमिशनरच्या हातीं देण्यांत आला होता. सन १८६१ त सागर—नर्मदा मुलुख, त्या वेळच्या संयुक्त म्हणजे हल्लींच्या आग्रा प्रांतापासून तोडून, नागपूरच्या राज्यास जोडण्यांत आल्यावर त्यांचा मध्यप्रांत तयार झाला.

सन १८५३ त हैद्राबादच्या निजामानें वऱ्हाड प्रांत आपल्या तैनातीस असलेल्या इंग्रजी सैन्याचा खर्च चालविण्यास इंग्रज सरकारच्या ताब्यांत दिला. त्यावेळीं केलेल्या तहान्वयें सैन्याचा खर्च भागून जी शिल्लक उरेल त्या शिलकेवर निजामचा हक्क होता. त्याप्रमाणें वऱ्हाड प्रांत सैन्याच्या खर्चाबद्दल

* नुकताच एडनचा कारभार इंग्लंडच्या वसाहतमंत्र्याकडे सोंपविण्यांत आला आहे.

तारण दिला असल्यामुळें त्याचा कारभार इंग्रजांचा हैद्राबादेंत असलेला रेसिडेंट आपल्या अधिकारांत करीत असे. परंतु नेहमींप्रमाणें या व्यवहारांत अडचणी उत्पन्न होऊन गुंतागुंतीचे प्रश्न वारंवार उद्भवूं लागल्यामुळें सन १९०२ सालीं लॉर्ड कर्झननें निराळ्याच करारनाम्यानें वऱ्हाड कायमचा आपल्याकडे घेतला व त्याबद्दल दरसाल नक्त २५ लाख रुपये निजामास देण्याचें कबूल केलें. या करारामुळें निजामची मालकी नांवापुरती राहून सर्व कारभार इंग्रजांच्या हातीं गेला. लगेच वऱ्हाडचें लोढणें मध्यप्रांताच्या चीफ कमिशनरच्या गळ्यांत अडकविण्यांत आलें व मध्यप्रांत आणि वऱ्हाड यांचें मीलन होऊन एक नवीन प्रांत तयार झाला.

२. बंगालची फाळणी.

सन १८२४ त ब्रम्हदेशच्या लोकांकडून मिळविलेला आसाम प्रांत सन १८७४ त बंगालपासून तोडून एका चीफ कमिशनच्या ताब्यांत देण्यांत आला होता. पुढें सन १९०५ सालीं बंगालच्या लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या मुलुखापैकीं बराच भाग कमी करून आसामची भरती करण्यांत आली. अशा रीतीनें तयार झालेल्या प्रांतास पूर्व बंगाल-आसाम हें नांव देण्यांत येऊन त्यावर लेफ्टनंट गव्हर्नरची नेमणूक झाली. अशी बंगालची फाळणी न केल्यास बंगालच्या लेफ्टनंट गव्हर्नरचा प्रांत अस्ताव्यस्त राहून त्याची राज्यव्यवस्था चांगली रहात नाहीं अशी ओरड करण्यांत आली होती, व हें म्हणणें सयुक्तिक आहे असे लॉर्ड कर्झनचें मत बनल्यामुळें पूर्व बंगाल आणि आसाम, व पश्चिम बंगाल असें दोन प्रांत करण्यास त्यानें परवानगी दिली. ही फाळणी जनतेस पसंत नसल्यामुळें लोकमत प्रक्षुब्ध होऊन भयंकर उग्र स्वरूपाची चळवळ सन १९०५ सालीं सुरूं झाली व त्याचा परिणाम सर्व हिंदुस्थानवर हां हां म्हणतां झाला. इंग्रज सरकाराबद्दल जनतेचीं मनें कलुषित होऊन सरकारविरुद्ध वातावरण निर्माण झालें. ही फाळणी "ब्रह्मलिखित" आहे व तिच्यांत फिरवाफिरव होणें कालत्रयींही शक्य नाहीं अशा तऱ्हेची धमकी मिळून ६ वर्षें पुरीं झालीं नाहींत तोंच बादशहा पंचम जार्ज यांनीं दिल्ली दरबारच्या वेळीं सन १९११ त ती रद्द केल्याचें जाहीर केलें. त्यामुळें पूर्व बंगालची आसामपासून सुटका होऊन पश्चिम बंगाल व पूर्व बंगाल हे एक झाले. परंतु बहार ओरिसा प्रांत नवीनच निर्माण होऊन त्यावर लेफ्टनंट गव्हर्नरची नेमणूक झाली. त्याच वेळीं हिंदुस्थान सरकारच्या राजधानीचें ठाणें

कलकत्त्याहून उठवून दिल्लीस नेण्यांत आलें; लेफ्टनन्ट गव्हर्नर जनरल ऐवजीं बंगालला गव्हर्नर मिळाला; आणि आसामवर पूर्वीप्रमाणें चीफ कमिशनर अधिष्ठित झाले. इतक्या सर्व उलाढाली झाल्या तरी सरकारविरुद्ध बिथरलेली जनतेचीं मनें म्हणण्यासारखीं निवळलीं नाहींत.

३. छोटे प्रांत.

प्रकरणाच्या प्रारंभीं दिलेल्या १५ प्रांतांत कांहीं मोठे व कांहीं छोटे अशा दोन दर्जाचे प्रांत आहेत. त्यांपैकीं बहुतेक मोठ्या प्रांतांची जुळवाजुळव अशी झाली हें मागें आलेंच आहे. तेव्हां छोटे प्रांत कोणते व ते कसे निर्माण झाले हें थोडक्यांत पाहिलें पाहिजे. छोटे प्रांत ६ आहेत व ते येणेंप्रमाणें:—(१) सरहद्दीवरील प्रांत; (२) बलुचिस्तान; (३) कूर्ग; (४) अजमीर–मारवाड; (५) अंदमान; (६) दिल्ली.

हिंदुस्थानच्या सरहद्दीवरील लोकांत वारंवार तंटे होऊन निरनिराळ्या रानटी टोळ्यांचे हल्ले नेहमीं हिंदुस्थानावर येत. तेव्हां त्याचा बंदोबस्त करणें हिंदुस्थान सरकारास सोपें जावें व लष्करी परिस्थितीवर नजर ठेवण्यास कठीण पडूं नये म्हणून "नॉर्थ वेस्ट प्रांत" सन १९०१ त निर्माण करण्यांत आला. स. १८७६ त कैटाच्या खानापासून विकत घेतलेला मुलूख, आसपासची बिनचारशी जागा, व अफगाणच्या अमिरापासून तहानें मिळविलेला प्रदेश यांचा संयोग होऊन बलुचिस्तानचा प्रांत तयार झाला, व त्यावर चीफ कमिशनरची नेमणूक झाली. सन १८३४ त कूर्ग संस्थान खालसा करण्यांत आलें व त्याची व्यवस्था म्हैसुरास असलेल्या इंग्रजांच्या रेसिडेंटकडे सोंपविण्यांत आली. राजपुतान्याचा पोलिटिकल एजंट १८१८ सालीं मिळालेल्या अजमीर–मारवाड प्रांताची व्यवस्था पहातो. अंदमान व निकोबार बेटें पोर्ट ब्लेर येथें रहाणाऱ्या अंमलदाराच्या ताब्यांत आहेत, व शेवटच्या छोट्या म्हणजे दिल्ली प्रांताची व्यवस्था चीफ कमिशनर मार्फत करण्यांत येते.

वरील १५ प्रांतांची मांडणी सन १९१८ पर्यंत पुढें दिल्याप्रमाणें करतां येत असे. सन १९१८ हें साल घेण्याचें कारण असें कीं, त्याच्या पुढच्याच वर्षीं झालेल्या सुधारणांच्या कायद्यानें त्यांत बरेंच फेरफार करण्यांत आले. ते कोणते तें पुढें पहाण्यांत येईलच:—

(१) मद्रास, मुंबई व बंगाल हे तीन इलाखे गव्हर्नरांच्या ताब्यांत.

(२) आग्रा-अयोध्या, पंजाब, ब्रह्मदेश व बहार--ओरिसा हे चार लेफ्टनन्ट गव्हर्नरच्या ताब्यांत.

(३) मध्यप्रांत--वऱ्हाड, आसाम, सरहद्दीवरील प्रांत व दिल्ली हे चार चीफ कमिशनरकडे.

(४) बलुचिस्तान,अजमीर--मारवाड, कूर्ग, अंदमान हे चार निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांकडे.

३. प्रांतिक सरकारचा दर्जा.

याप्रमाणें हिंदुस्थानची विभागणी करून निरनिराळे अधिकारी नेमले असल्यामुळें त्यांचा दर्जा कशाप्रकारचा आहे, व त्यांस स्वतंत्र अधिकार काय आहेत, हें आपणांस पहावयाचें झाल्यास असें आढळून येईल कीं, गव्हर्नर, लेफ्टनन्ट गव्हर्नर व चीफकमिशनर या सर्वांवर खुद्द हिंदुस्थान सरकारची देखरेख थोड्या फार प्रमाणांत चालतेच. फरक इतकाच कीं, गव्हर्नरास कांहीं जास्त अधिकार असून गव्हर्नर जनरल विरुद्ध भारतमंत्र्याकडे तक्रार किंवा गव्हर्नर जनरलच्या मध्यस्तीशिवाय त्याच्याशीं परस्पर पत्रव्यवहार करण्याचे हक्क दिलेले आहेत.

हिंदुस्थान सरकारचे हुकूम व ठरावीक धोरण यांची अंमलबजावणी प्रांतिक सरकारांनीं केलीच पाहिजे असा कायद्यानें निर्बंध घातलेला आहे. तसेंच आपण काय करतो, प्रांतिक कारभारांत कोणत्या अडचणी आल्या, त्यांचें निवारण कसें केलें गेलें, आपल्या हद्दींत शांतता कशी राखिली, यांची हिंदुस्थान सरकारास माहिती देणें व त्यांवर त्याचा सल्ला घेणें कायद्यानें त्यांस भाग पाडलें आहे. मद्रास, मुंबई व बंगाल येथील गव्हर्नरांना भारतमंत्र्याशीं हिंदुस्थानसरकारच्या अपरोक्ष दळणवळण करतां येत असल्यामुळे त्यांना त्याच्या सल्ल्याचा फायदा मिळतो. इतर प्रांतिक सरकारांस या गोष्टीवर हिंदुस्थान-सरकारचाच सल्ला घेतां येतो. सन१७७३ पूर्वीं मुंबई व मद्रास हे इलाखे डिरेक्टरांच्या बोर्डाशिवाय कोणासच जबाबदार नव्हते. परंतु रेग्युलेटिंग ॲक्टानें त्यांचें स्वातंत्र्य नाहींसें होऊन हिंदुस्थानसरकारच्या हुकमतीखालीं त्यांस कारभार करणें प्राप्त झालें. तथापि स्थानमाहात्म्यामुळें म्हणा अगर हिंदुस्थानसरकारचा जन्म होण्यापूर्वींच हे प्रांत अस्तित्वांत असल्यामुळें म्हणा वर निर्देश केलेले जादा अधिकार त्यांस देण्यांत आले असावेत. ते अजूनही कायम आहेत. या

बाबतींत मॉटेग्यु-चेम्सफर्ड रिपोर्टांत पुढील आशयाचा उल्लेख आढळतोः—
“आर्थिक बाबी शिवाय इतर गोष्टींत (खटका उडाल्यास) खुद्द भारतमंत्र्याकडे
दाद मागण्याचा त्यांस पूर्ण अधिकार आहे. त्यांस हिंदुस्थानसरकारमार्फत
जावें लागत नाहीं. तसेंच हिंदुस्थानसरकारविरुद्ध भारतमंत्र्याकडे अर्ज गुदरतां
येतो; आपल्या अधिकारांत महत्त्वाच्या जागा धरतां येतात व जमाबंदी, जंगलें
इत्यादि खात्यांच्या व्यवस्थेंत इतर प्रांतापेक्षां त्यांस अधिक स्वातंत्र्य मिळतें.”

सन १९१२त बंगालला गव्हर्नर देण्यांत आल्यावर मद्रास, मुंबई प्रमाणेंच
वरील अधिकार त्यास देण्यांत आले. या तीन प्रांतांखेरीज इतरांना स्वातंत्र्य कमी
प्रमाणांत असून त्यांवर हिंदुस्थानसरकारची करडी नजर होती. हा वस्तुस्थिति
१९१९चा कायदा अंमलांत येईपर्यंत कायम होती. त्या कायद्यानें बरेंच मह-
त्वाचे फेरफार घडवून आणलें. तें कोणते तें आपणांस पुढें पहावयाचें आहे.
परंतु तोंपर्यंत पूर्वींचे गव्हर्नर, लेफ्टनन्ट गव्हर्नर व चीफ कमिशनर कसें येत,
जात व वागत हें पाहिल्यास पुढील फेरफार चांगले ध्यानांत येणार असल्या-
मुळें आतां आपण तिकडे वळूं या.

५. प्रांताधिपति.

गव्हर्नरः—मुंबई, मद्रास व बंगाल हे ऐतिहासिक दृष्ट्या सर्वांत जुने
प्रांत असून प्रत्येक प्रांतावर नवीन सुधारणा होण्यापूर्वींही स्वतंत्र गव्हर्नराची
नेमणूक बादशहाकडून होत असे. गव्हर्नराचा सामाजिक दर्जा विलायतेंत मोठा
असून राजकारणाचा त्यास थोडाबहुत अनुभव असतो. व्हॉईसरॉयाप्रमा-
णेंच त्यास “हिज एक्सलेन्सी” अशी बहुमाननिदर्शक पदवी असून ज्यावेळीं
वरिष्ठ कायदेकौन्सिलची बैठक त्याच्या प्रांतांत भरेल त्यावेळीं तो कौन्सिलचा
आपोआप जादा सभासद होतो. प्रत्येक प्रांतांत एक कार्यकारी कौन्सिल
स्थापन झालें आहे व त्यावर त्यास गव्हर्नर जनरल प्रमाणेंच अधिकार
चालवितां येतो. इतर प्रांताधिपतीपेक्षां प्रांतिक कारभारांत त्यास बरेंच स्वातंत्र्य
आहे. गव्हर्नर जनलरची देखरेख नांवापुरतीच असते असें म्हटल्यास चालेल.
यावरून गव्हर्नरचा दर्जा इतर अधिकाऱ्यांपेक्षां बऱ्याच वरच्या प्रकारचा आहे
हें दिसून येतें.

लेफ्टनंट गव्हर्नरः—वरील तीन सर्वांत जुनें प्रांत सोडल्यास संयुक्त-

प्रांत, पंजाब, ब्रह्मदेश, बहारओरिसा येथील लेफ्टनंट गव्हर्नरांचा मान गव्हर्नरांच्या खालोखाल होता. बहार–ओरिसाशिवाय इतर लेफ्टनंट गव्हर्नरांस कार्यकारी कौन्सिल १९१९पर्यंत देण्यांत आलें नव्हतें. तेथें मात्र दोन युरोपियन व एक हिंदी अशा तीन मंत्र्यांचें कार्यकारी कौन्सिल असे. याचें कारण असें सांगण्यांत येई कीं, लेफ्टनंट गव्हर्नरास राज्यकारभाराचा प्रत्यक्ष अनुभव चांगला असल्यामुळें गव्हर्नरप्रमाणें कार्यकारी कौन्सिलची मदत अगर त्याचा सल्ला घेण्याचा प्रसंग येत नाहीं, लेफ्टनंट गव्हर्नरची कमींतकमी १० वर्षे सरकारी नोकरी झाली असल्यामुळें राज्यकारभाराचा बोजा त्यास झेंपणें कठीण नसतें. परंतु गव्हर्नरास येथील परिस्थितीचें ज्ञान नसल्यामुळें त्याच्याठायीं इकडील स्थानिक माहितीचा पूर्ण अभाव आढळून येतो. यामुळें कार्यकारी कौन्सिलवर विसंबून रहाणें त्यास अपरिहार्य होतें. या विचारसरणीचा परिणाम असा झाला कीं, लेफ्टनन्ट गव्हर्नरच्या सत्तेचे नियंत्रण करणारी दुसरी व्यक्ति किंवा संस्था प्रांतांत नसल्यामुळें सर्व अधिकारसूत्रें त्याच्या हातीं एकवटलीं गेलीं. तसेंच आग्रासारख्या अस्ताव्यस्त प्रांताचा कारभार सुव्यवस्थित व सुरळीत न चालतां कामाची फार बाकी उरे, राज्यकारणांतील गुंतागुंतीचा प्रश्नांच्या निर्णय संतोषकारक होत नसे व इतर तऱ्हेनें कारभारांत ढिलाई दिसून येई. सर्वप्रकारची बरी वाईट जबाबदारी एकट्या लेफ्टनन्ट गव्हर्नरवर पडे. परंतु कालचक्राची गति वाढत जाऊन दिशा फिरल्यामुळें, व लोकसत्ताक संस्थांपासून होणाऱ्या फायद्यांचें ज्ञान जनतेस जसें जसें होऊं लागलें तसें तसें, लेफ्टनंट गव्हर्नरची सत्ता मर्यादित केली पाहिजे, कार्यकारी कौन्सिल नेमून त्याच्या सल्ल्यानें त्यानें वागलें पाहिजे इत्यादि विचारांस प्राधान्य मिळून सन १९०९ च्या मोर्ले–मिंटो सुधारणांमध्यें त्या दृष्टीनें सुधारणा करण्यांत आली. तें बिल पार्लमेंटास सादर केलें त्यावेळीं त्यांत गव्हर्नर जनरलास आपल्या कार्यकारी कौन्सिलच्या संमतीनें, व भारतमंत्र्याच्या परवानगीनें लेफ्टनन्ट गव्हर्नरच्या कोणत्याही प्रांतास कार्यकारी कौन्सिल देण्याचा अधिकार असावा अशा अर्थाचें एक कलम होतें. परंतु या कलमास हौस ऑफ लार्ड्स् या उमरावांच्या सभेनें मंजुरी देण्याचें नाकारल्यामुळें हौस ऑफ कॉमन्स व हौस ऑफ लॅर्ड्स् या दोन सभांनीं आपसांत तडजोड घडवून असें ठरविलें कीं, बंगाल प्रांतास कार्यकारी कौन्सिल देण्याचा

६. प्रांतिक कार्यकारी कौन्सिलें.

एकंदर पंधरा प्रांतांपैकीं मद्रास व मुंबई येथील कार्यकारी कौन्सिलें फार जुनीं आहेत. कार्यकारी कौन्सिचे सभासद भारतमंत्र्याच्या सल्ल्यावरून बाद-शहाच्या हुकुमानें नेमले जातात. स. १८३३पर्यंत त्यांची संख्या कोणत्याही प्रांतांत तीन पेक्षां जास्त नव्हती. पुढेंतर ती कांहीं वर्षे दोनच होती. सन १८९३पर्यंत मुंबई व मद्रास येथील प्रांतिक फौजेचे सेनानायक तेथील कायदे कौन्सिलचे जादा सभासद असत. परंतु त्यासालीं त्या जागा बंद करण्यांत आल्यामुळें ते कमी झाले. मोर्ले मिंटोसुधारणांनीं कायदे कौन्सिलमध्यें ४ पेक्षां ज्यास्त सभासद असूं नयेत असा निर्बंध घालण्यांत आला,व त्यांपैकीं कमींतकमी दोन बारा वर्षें सरकारी नोकरी केलेले असावेत असें ठरलें. नवीन सुधारणांपूर्वी मद्रास व मुंबई येथें तीन कार्यकारी मंत्री असून दोन युरोपियन व एक हिंदी असें प्रमाण असे. सन १९१०त बंगालला कायदे कौन्सिल देण्यांत आलें व तेंच सन १९१२ त बहार--ओरिसाला मिळालें. या सर्व कायदे कौन्सिलची कार्यपद्धति व घटना सारखीच होती.

माजी लोकप्रिय गव्हर्नर जनरल लॉर्ड हार्डिंज यांनीं संयुक्त प्रांतास कार्यकारी कौन्सिल मिळवून देण्याचा आटोकाट प्रयत्न सन १९१५त करून पाहिला, हें मागें सांगितलेंच आहे. परंतु लॉर्डांच्या सभेनें त्यांची इच्छा तृप्त होऊं दिली नाहीं. १९०९च्या कायद्यानें कोणत्याही लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या प्रांतास कार्यकारी कौन्सिल देण्याचा गव्हर्नर जनरलास दिलेला अधिकार मर्यादित स्वरूपाचा होता. कार्यकारी कौन्सिल निर्माण करणाऱ्या बिलाचा मसुदा पार्ल-मेंटपुढें निदान ६० दिवस ठेवून त्या मुदतींत त्यावर हरकत घेण्यांत आली नाहीं तर तो पास झाला असें समजून कार्यकारी कौन्सिल तयार करण्यास गव्हर्नर जनरलास परवानगी देण्यांत आली होती. याप्रमाणें १९१५च्या फेब्रुवारींत तशा प्रकारचा कच्चा मसुदा तयार होऊन हिंदुस्थान सरकारनें तो लगेच पार्ल-मेंटास सादर केला. परंतु लॉर्ड मॅकडोनेल (सं.प्राताचे माजी ले. गव्हर्नर) व त्यांचे साथीदार यांनीं त्यास कसून विरोध केल्यामुळें संयुक्त प्रांतास कार्यकारी कौन्सिल देण्यांत येऊं नये असें ४७ विरुद्ध २६ मतांनीं लार्डांच्या सभेंत ठरलें. हें कार्यकारी कौन्सिल तयार झालें असतें तर एका हिंदी मंत्र्यास राज्यकारभारांत जबाबदारीचा वांटा मिळाला असता व त्याच्यामार्फत लोकमताची किंमत लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या

नजरेस आणतां आली असती; परंतु प्रतिगामी लॉर्डांस एकतंत्री लेफ्टनंट गव्हर्नराचा कारभारच पसंत पडला व त्या दिशेनें प्रगती करण्याची वेळ अजून आली नाहीं असें त्यांनीं हिंदी जनतेस कळवून दोन अडीच वर्षें झालीं नाहींत तोंच हिंदुस्थानास साम्राज्यान्तर्गत स्वराज्य देण्याचा मनोदय पार्लमेंटास जाहीर करावा लागला हें विचित्र नव्हे काय? ज्या प्रांतास कार्यकारी कौन्सिलची गरज नाहीं असें पार्लमेंटनें १९१५त ठरविलें त्यासच नवीन सुधारणांमुळें तें मिळालें; इतकेंच नव्हे तर प्रधानांच्या हातीं स्वतंत्र खातीं देऊन जबाबदार राज्यपद्धतीचा पायाही तेथें घालण्यांत आला, हा कालमहिमा नाहीं असें कोण म्हणेल? आपला उद्देश सफल होत नाहीं हें पाहून त्या वेळचे भारत-मंत्री लॉर्ड क्रू यांना फार वाईट वाटलें, व त्यांनीं येनकेन प्रकारेण तो पार पाडण्याची प्रतिज्ञा त्या वेळीं केली. क्रू साहेबांना हिंदुस्थान सरकारचें व लोकमताचें पाठबळ होतें. ही प्रतिज्ञा शेंवटास नेण्यास पुढील तीन मार्ग त्यांस मोकळे होतेः—

(१) नवीन मसुदा तयार करून पुनः पार्लमेंटास सादर करणें. किंवा,
(२) १९०९च्या कायद्यांत फेरफार करवून घेणें. किंवा,
(३) १८३३ च्या चार्टर ॲक्टचा आधार धरून संयुक्त प्रांतावर गव्हर्नर नेमून चौथा इलाखा तयार करणें.

परंतु यांपैकीं कोणत्या मार्गाचा आपण अवलंब करणार हें क्रू साहेबांनीं त्यावेळीं सांगितलें नाहीं. पुढें महायुद्धानें सर्वांचें चित्त ओढून घेतल्यामुळें हा प्रश्न साहजिकच मागें पडला. १९१७च्या जाहीर नाम्यानें शेवटीं क्रू साहेबांची मनीषा सफळ होऊन जें त्यांनीं देण्याची प्रतिज्ञा केली होती तें आपोआपच मिळालें.

नवीन सुधारणांमुळें प्रांतिक कारभारांत काय काय महत्त्वाचे फेरफार घडून आले हें बघण्यापूर्वी येथें दोन क्षुल्लक परंतु एकेकाळीं महत्त्वाच्या संज्ञांचा उल्लेख करणें भाग आहे. कंपनी सरकारचे वेळीं मुंबई, मद्रास, बंगाल आणि आग्रा या चार श्रेष्ठ प्रांतांना "रेग्युलेशन" व इतरांना "नॉन्-रेग्युलेशन" असें म्हणण्यांत येई. असें म्हणण्याचें कारण पहिल्या चार प्रांतांचा कारभार पार्लमेंटच्या सनदेस अनुसरून केलेल्या नियमांच्या (रेग्युलेशन) आधारें करण्यांत येई परंतु मागावून जेव्हां नवीन प्रांत जिंकण्यांत आले तेव्हां त्यांचा कारभार स्वतंत्र स्थानिक कायद्यानेंच करण्यांत येऊं लागला. हे कायदे पार्ले-

मॅटच्या सनदेस अनुसरून केलेल्या रेग्युलेशनपेक्षां फारसे भिन्न नसत. सन १८३३ पूर्वी रेग्युलेशन करण्याचा अधिकार फक्त वरील चार प्रांतांसच होता, परंतु त्यासालीं सर्व हिंदुस्थानास लागू पडतील असे कायदे करण्याचा अधिकार हिंदुस्थान सरकारास मिळाल्यावर रेग्युलेशन बंद करण्यांत आलें. नॉन्-रेग्युलेशन प्रांतांचा कारभार अनेक प्रकारच्या निरनिराळ्या खात्यांतीऊ वरिष्ठ अधिकाऱ्यांकडे देण्यांत येत असे. सन. १८६१ पर्यंत या प्रांतांचा दर्जा कमी प्रतीचा असे, परंतु त्यासालीं त्यांस इतरांप्रमाणेंच मान्यता मिळाली व पुढें हा भेद अजिबात नाहींसा झाला. सध्यां रेग्युलेशन, नॉन्रेग्युलेशन असा फरक करण्यांत येत नाहीं. या दोन्ही प्रांतांतील सारख्या अधिकाऱ्यांचे हुद्दे निरनिराळे होते व तेच अजूनही कायम आहेत. त्यावरून पूर्वी नॉन्रेग्युलेशन प्रांत कोणते होते याची ओळख पटते. रेग्युलेशन प्रांतांतील कलेक्टरांना नॉन्रेग्युलेशन प्रांतांत अनुक्रमें डेप्युटी कमिशनर व एक्स्ट्रा असिस्टंट कमिशनर असें म्हणतात. तसेंच रेग्युलेशन प्रांतांतील हायकोर्टास नॉन्रेग्युलेशन प्रांतांत चीफ कोर्ट किंवा जुडिशियल कमिशनरचें कोर्ट असें म्हणण्याचा प्रघान आहे. तसेंच आसाम, ब्रह्मदेश, पंजाब, मध्यप्रांत वगैरे नॉन्रेग्युलेशन प्रांतांत लष्करी अधिकाऱ्यांची नेमणूक सिविल सर्वंटांच्या जागीं करण्याचा पूर्वापार चालत आलेला प्रघात अजूनही कायम आहे.

७. मांटेग्यु चेम्सफर्ड सुधारणा.

२० ऑगस्ट १९१७ चा जाहीरनामा प्रसिद्ध झाल्यावर त्या वेळचे भारतमंत्री मि० मॉंटेग्यु यांनीं इकडे येऊन राजकीय परिस्थितीची पाहणी केली. यानंतर साम्राज्यांतर्गत स्वराज्य हप्त्याहप्त्यानें देण्याचें कारण असें सांगण्यांत आलें कीं, त्यास आवश्यक सांधनांची इकडे अनुकूलता नसल्यामुळें पूर्ण स्वराज्य एकदम दिल्यास अनर्थ ओढवण्याचा बराच संभव आहे. स्वराज्यांत राज्यकारभार लोकमतानुवर्ती होणार, पण लायक लोकप्रतिनिधी योग्यप्रकारें निवडणारे मतदार संघ तयार नाहींत, व कोणत्याही प्रकारचा त्या बाबतींत पूर्व अनुभव नसल्यामुळें राज्यकारभाराची जबाबदारी कायदेमंडळांवर टाकल्यास भयंकर चुका होण्याचा संभव आहे. तेव्हां प्रथम ज्यांत स्वराज्याचा ओनामा घालून देतां येईल व चुका झाल्यास त्या सुधारण्याची संधी मिळेल

अशा स्वरूपाची राज्यघटना तयार केली पाहिजे. या नोकरशाहीच्या विचाराचा पगडा पार्लमेंटावर बसून अशी राज्यघटना कशाप्रकारें तयार करतां येईल याचा विचार सुरू झाला. याप्रमाणें हप्त्याहप्त्यानें जबाबदारीचा वांटा देण्याचें ठरल्यामुळें तो प्रयोग कोठें कसकसा करावयाचा हें ठरविणें भाग पडलें. हिंदुस्थान सरकारांत अगर प्रांतिक सरकारांत, ज्या ठिकाणीं ह्या अभूतपूर्व प्रयोगामुळें राज्यकारभारास अडथळा येणार नाहीं, तेथेंच तो करणें सुरक्षितपणाचें ठरणार. परंतु लोकांस जबाबदारी द्यावयाची म्हणजे कांहीं खातीं लोकप्रतिनिधींच्या पूर्णपणें हवालीं करणें होय हें जाणून हिंदुस्थान सरकार तसा प्रयोग आपल्या खात्यांत करून पहाण्यास तयार होईना. माँटेग्यु--चेम्सफर्ड रिपोर्ट म्हणतो कीं हिंदुस्थान सरकार पार्लमेंटास जबाबदार राहिलें पाहिजे व ती जबाबदारी त्यास पार पडतां यावी म्हणून त्याची सत्ता सर्व खात्यांत अबाधित राहिली पाहिजे. याप्रमाणें हिंदुस्थान सरकारांत जबाबदारी न देण्याचें ठरून हा प्रयोग प्रांतिक सरकारांतच करण्याचें ठरवावें लागलें. अशा रीतीनें पूर्व तयारी झाल्यावर हा प्रयोग कोणत्या स्वरूपाचा असावा हें ठरविण्यापर्यंत मजल आली व निरनिराळ्या राजकारणप्रवीण लोकांकडून व सार्वजनिक राजकीय संस्थांकडून अनेक सूचना भारतमंत्री आणि गव्हर्नर जनरल यांजकडे गेल्या. त्यांचा विचार करतां त्यांवरून हप्त्याहप्त्यानें राज्यकारभारांत जबाबदारीचा वांटा देऊन स्वराज्यास लायक बनविण्याचा प्रयोग प्रथम प्रांतिक कारभारांतच करून पाहिला पाहिजे; हा उद्देश सिद्धीस न्यावयास कांहीं खात्यांची जबाबदारी लोकनियुक्त प्रतिनिधींवर टाकली पाहिजे; व ती त्यांस व प्रांतिक सरकारांस पार पाडतां यावी म्हणून वरिष्ठ सरकारनें, कायदे, राज्यकारभाराचें धोरण किंवा आर्थिक बाबी यांत प्रांतिक सरकारांस ज्यास्त स्वातंत्र्य दिलें पाहिजे " असा एकंदर निष्कर्ष निघाला. निरनिराळ्या योजना वरील कसोटीस न उतरल्यामुळें म्हणा किंवा कांहीं अगदींच अव्यवहार्य ठरल्यामुळें त्या सर्व नाकारण्यांत येऊन मि. मॉटेग्यु व लॉर्ड चेम्सफर्ड यांनीं सध्यां प्रचारांत आलेली द्विदल अगर इंग्रजींत जिला Dyarchy म्हणतात, ती योजना तयार करून जनतेपुढें मांडली. या योजनेंप्रमाणें प्रांतिक कारभाराचे दोन भाग करण्यांत आले. एकांत राखून ठेवलेल्या खात्यांचा, म्हणजे ज्याबद्दल प्रांतिक सरकार

हिंदुस्थान सरकारास जबाबदार राहील त्यांचा, व दुसऱ्यांत तोडून दिलेल्या खात्यांचा, म्हणजे ज्यांची जबाबदारी कायदेमंडळास जबाबदार असलेल्या प्रधानांवर टाकण्यांत येते त्यांचा समावेश करण्यांत येऊन तोडून दिलेल्या खात्यांत वरिष्ठ सरकारनें हात घालूं नये असें ठरलें. मात्र दोन्ही खात्यांवर प्रांताधिपतीची सारखीच देखरेख राखण्यांत आली. या द्विदल राज्यपद्धतीचा खुलासा व अर्थ मॉंटेग्यु रिपोर्टांत पुढें दिल्याप्रमाणें केलेला आढळतो:—"ज्या योजनेंत प्रांतिक कारभाराचे दोन विभाग करण्यांत येऊन एकाबद्दल सरकार पार्लमेंटास जबाबदार, तर दुसऱ्याबद्दल स्वतःच्या कायदेकौन्सिलास जबाबदार असतें त्या योजनेस द्विदल राज्यपद्धति अगर Dyarchy म्हणतात." याप्रमाणें सुरवात करण्याचें ठरून पुढें जशी प्रगति होत जाईल, स्वराज्याचें शिक्षण मिळून हिंदी लोक जसजशी आपली पात्रता सिद्ध करून दाखवितील, त्याप्रमाणें अधिकाधिक खातीं त्यांच्या स्वाधीन करण्यांत यावी किंवा नाहीं हें दर दहावर्षांनीं नेमल्या जाणाऱ्या चौकशी—कमिशनच्या शिफारशीवर अवलंबून राहील असें एक कलम त्या रिपोर्टांत घालण्यांत आलें. इतकें झालें तरी एक नवीनच अडचण उपस्थित झाली. अधिकार विभागणी कोणत्या तत्त्वावर करावी याबद्दल मतभेद उत्पन्न झाला. कांहींचें म्हणणें असें पडलें कीं, प्रांतिक कारभारांतील सर्व खात्यांतील कांहीं अधिकार लोकांस देण्यांत यावे तर दुसऱ्या पक्षाचें म्हणणें असें कीं, कांहीं खात्यांतील सर्व अधिकार त्यास देण्यांत यावे. अखेरीस या दुसऱ्या पक्षाचा विजय होऊन पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें त्याचेंच म्हणणें मान्य केलें. याप्रमाणें नवीन मनूंत प्रांतिक सरकारचा कारभार ज्यांचे दृष्टीकोण स्वभावतःच भिन्न असणार अशी अधिकाऱ्यांच्या हवाली करण्यांत आला. सर्व खात्यांचे दोन विभाग झाले. एकांत "राखीव" व दुसऱ्यांत "सोंपीव" खातीं अशीं वाटणी झाली. यानंतर लॉर्ड सौथबरो यांच्या अध्यक्षतेखालीं हीं खातीं कोणतीं असावीत हें ठरविण्याकरतां व मतदार संघ निर्माण करण्याकरितां दोन कमिटया नेमण्यांत आल्या. त्यांनीं आपला रिपोर्ट पार्लमेंटास वेळेवर सादर केला व तो पास करण्यांत आला. त्याचप्रमाणें वरिष्ठ सरकारच्या हातीं कोणतीं खातीं रहाणें इष्ट आहे हें ठरविण्यांत आलें. हीं खातीं म्हणजे देशाचें संरक्षण, परराष्ट्रीय संबंध, संस्थानिकांशीं व्यवहार, रेल्वे, बोटी, विमानें, वगैरे दळणवळणाचीं साधनें, पोस्ट, तारा, टेलिफोन, हुंडणा-

वळ, टांकसाळ, अफू, फौजदारी कायदे, भारतीय सनदी नौकऱ्या, वगैरे होत. यांशीं प्रांतिक सरकारचा संबंध ठेवण्यांत आला नाहीं. तसेंच प्रांतिक खात्यां-पैकीं शिक्षण, आरोग्य, स्थानिक स्वराज्य, अबकारी, जंगलें, शेतकी, सहकारी मंडळ्या इत्यादि, म्हणजे ज्यांत लोकशिक्षणास अवसर मिळेल अशीं खातीं प्रधानांच्या हातीं देण्यांत आलीं. हीं दोन प्रकारचीं खातीं वगळल्यास राहिले-ल्यावर प्रांतिक सरकारचा ताबा राखण्यांत आला व त्यास त्याबद्दल वरिष्ठ सरकारास जबाबदार करण्यांत आलें.

ही अधिकार-विभागणी कायम टिकून परस्परसंबंधांत बिघाड होऊं नये व दोन वरिष्ठ कनिष्ठ सत्तेंचा खटका उडूं नये, यासाठीं त्यांचे संबंध कशाप्रकारचे ठरविण्यांत आले हें आपणांस पाहिलें पाहिजे. प्रांतिक सरकारवरील हिंदुस्थान सरकारचा ताबा बऱ्याच अंशानें कमी करण्यांत येऊन जेथें अखिल भारतीय खात्यांचें हितसंबंधांस बाध येईल तेथेंच त्यानें ढवळाढवळ करावी, इतर प्रसंगीं करूं नये असा सिद्धांत संयुक्त कमिटीनें ठरवून टाकला. त्याचप्रमाणें तोडून दिलेल्या खात्याशिवाय प्रांतिक सरकारच्या इतर खात्यांवर देखरेख करण्याचा, त्यास सल्ला देण्याचा व धोरण आंखून देण्याचा कायदेशीर हक्क मात्र वरिष्ठ सरकारनें गमावला असें कोणीही समजूं नये. फक्त त्याचा उपयोग करण्याचे प्रसंग वारंवार येऊं नये, अशा रीतीनें प्रांतिक व वरिष्ठ सरकारांचे परस्पर संबंध रहावेत अशी खबरदारी घेण्यांत यावी असें ठरलें. याच कायद्यानें तोडून दिलेलीं खातीं कमीजास्त करण्याचे अधिकार गव्हर्नर जनरलास न देतां भारतमंत्र्याच्या हातीं ठेवण्यांत आले.

याप्रमाणें प्रांतिक व वरिष्ठ सरकारांच्या नात्याची जुळणी बसविल्यानंतर प्रांतिक सरकारांत काय घडामोड झाली हें पाहणें भाग आहे. ब्रह्मदेशाशिवाय इतर सर्व बड्या प्रांतांस गव्हर्नर देण्यांत आले. तसेंच राखीव खात्यांचा कार-भार कार्यकारी कौन्सिलमार्फत चालावा असें ठरलें. याप्रमाणें सर्व प्रांतांस गव्हर्नर मिळाले असूनही त्यांच्या दर्जांतील व पगारांतील भिन्नता कायम राहिली. सर्वांची नेमणूक बादशहाकडून झाली तरी मुंबई, मद्रास व बंगाल या इलाख्यांखेरीज इतर प्रांतांवरील गव्हर्नरांची नेमणूक गव्हर्नर जनरलच्या संमतीनें करण्यांत यावी व त्या जागांवर सिविल सर्वंटांची नेमणूक होण्यास

हरकत असूं नये असें नवीन सुधारणांच्या कायद्यानें ठरविलें. मात्र वरील तीनप्रांतांचे गव्हर्नर विलायतेंतील बडे उमराव अगर वजनदार मुत्सद्दी यांतून निवडण्याचा प्रघात कायम झाला. त्यांचे जादा अधिकार हिरावून घेण्यांत आले नाहींत व ते इतर कोणांसही मिळाले नाहींत. याप्रमाणें सन. १९२० पासून तीन इलाख्याशिवाय संयुक्तप्रांत, पंजाब, बहार--ओरिसा, मध्यप्रांत व आसाम यांच्या प्रांताधिपतीस गव्हर्नरचा हुद्दा मिळून त्यांस " गव्हर्नरचे प्रांत " म्हणून संबोधिण्यांत येऊं लागलें. गव्हर्नरचा दर्जा प्राप्त झाल्यावरोवर कार्यकारी कौन्सिल आपोआप मिळालें. लहान प्रांतांत कार्यकारी मंत्र्यांची संख्या २ पेक्षां जास्त असूं नये व बड्या प्रांतांत सरकारी नोकरी केल्याची लायकी असलेले दोन युरोपियन मंत्री असल्यास त्यांच्या जोडीस नवीन दोन हिंदी मंत्र्यांची नेमणूक व्हावी असें ठरविण्यांत आलें. या चारांपैकीं निदान एक तरी नेमणूक होण्याच्या वेळीं १२ वर्षें सरकारी नोकरी केलेला असावा अशी अट आहे. याप्रमाणें १९१९ च्या सुधारणांमुळें गव्हर्नरचे प्रांत होऊन प्रत्येकास कायदे कौन्सिलाशिवाय कार्यकारी कौन्सिलचा लाभ मिळाला. तसेंच गव्हर्नर जनरलास भारतमंत्र्याच्या परवानगीनें कोणच्याही प्रांताची सरहद्द बदलण्यास अधिकार देण्यांत आला.

नवीन सुधारणांत सर्वांत महत्त्वाचा फेरफार म्हणजे कायदेकौन्सिलांतून प्रधानांच्या नेमणुका होणें हा होय. या प्रधानांस आपापल्या खात्यांच्या कारभाराबद्दल कायदेकौन्सिलांस जबाबदार धरण्यांत आलें, व येथेंच सर्व सुधारणांचें स्वारस्य अगर मख्खी आहे असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. १९१९च्या कायद्याच्या चौथ्या कलमांत पुढील तरतूद केलेली आहेः—"प्रांताच्या गव्हर्नरनें कार्यकारी मंत्री व इतर सरकारी नोकर वगळून, तोडून दिलेल्या खात्यांचा कारभार पहाण्यास, कायदेकौन्सिलच्या विश्वासास पात्र असलेले प्रधान नेमावे. मात्र प्रधानपद स्वीकारणारानें ६ महिन्यांच्या आंत लोकनियुक्त सभासद झालें पाहिजे. यावरून पहातां प्रधान नेमण्याचा व काढण्याचा कायदेशीर हक्क गव्हर्नरास असून त्यास वाटेल तेव्हां त्याचा उपयोग करतां येतो. परंतु व्यवहारांत तसें करणें फारच भानगडीचें व धोक्याचें असल्यामुळें या अधिकाराचा उपयोग त्यानें सावधगिरीनेंच केला पाहिजे हें उघड आहे. एकतर प्रधान कायदेकौन्सिलचे लोकनियुक्त सभासद असले पाहिजेत व दुसरें कायदे कौन्सिलांत

संख्याधिक्य असलेल्या पक्षाचे ते पुढारी असले पाहिजेत. या दोन निर्बंधांमुळें गव्हर्नरचा प्रधान नेमण्याचा अधिकार नांवापुरतांच आहे हें दिसून येईल. असा अधिकार इंग्लंडच्या राजास फार प्राचीन काळापासून असून ह्याचा उपयोग शंभर शंभर वर्षांतसुद्धां केलेला दिसून येत नाहीं. त्यामुळें तो असून नसून सारखाच असें म्हटलें तरी चालणार आहे. कारण संख्याधिक्य असलेल्या पक्षाचें पुढारी आपोआप प्रधानपदावर चालून जातात. मात्र असें होतांना गव्हर्नरनें त्यांची प्रधानपदांवर नेमणूक केली असें कायद्यानें म्हणणें प्राप्त होतें. प्रधानांचे व गव्हर्नरचे मार्ग निराळे होऊन सलोखा रहाण्याचें चिन्ह जेव्हां दिसणार नाहीं तेव्हां, किंवा प्रधानांविरुद्ध कौन्सिलांत बहुमत झालें तर त्यांना आपल्या प्रधानपदांचा राजीनामा देणें भाग पडतें. कार्यकारी मंत्र्यास जें वेतन मिळतें तितकेंच किंवा कायदेकौन्सिल मंजूर करील तो तनखा प्रधानांस देण्यांत यावा असा नवीन कायद्यांत उल्लेख आहे.

प्रत्येक प्रांतांत गरजेनुसार दोन किंवा अधिक प्रधान नेमण्याचा अधिकार गव्हर्नरास आहे. ज्या मानानें तोडून दिलेल्या खात्यांची संख्या कमी अधिक असते त्यामानानें प्रधानांची संख्या ठरविण्यांत येते; परंतु प्रत्येक प्रांतांत कमींत-कमी दोन नेमले जातातच. या हिंदी प्रधानांचा दर्जा व वेतन कार्यकारी मंत्र्या-प्रमाणेंच असलें पाहिजे असा लोकमताचा आग्रह दिसून आल्यावरून पार्लमेंटाच्या संयुक्त कमिटिनें ही मागणी मान्य केली. परंतु प्रधानांचा तनखा कमी करण्याचा अधिकार कायदेमंडळास देण्यांत आला. मद्रास, मुंबई, बंगाल व संयुक्त प्रांत येथील मंत्र्यांस सालिना ६४००० रु. तनखा मिळतो व तोच प्रधानांस असावा कीं नाहीं हा प्रश्न नवीन कायदे कौन्सिलें अस्तित्वांत आल्याबरोबर त्यांच्यापुढें मांडण्यांत आला. त्यास काटकसरीच्या मुद्यावर थोडा फार विरोध झाला असतांही एकंदर आठ प्रांतांपैकीं फक्त दोहोंतच त्यांत थोडीशी छाटाछाट करण्यांत आली.

प्रधानांचा दर्जा व तनखा मंत्र्यांच्या बरोबरीचा असला तरी त्यांचें काम अधिक जोखमीचें व जबाबदारीचें असतें. आपल्या कामाचा हिशेब कायदे कौन्सिलकडून त्यांस पास करून घ्यावा लागतो. त्यामुळें त्यांत आपल्या पक्षाचें बहुमत राखण्याची जबाबदारी घेणें त्यांचे कर्तव्य होऊन बसतें. याबाबतींत येथील प्रधानांचे इंग्लंडांतील प्रधानांशीं साम्य आहे. नवीन कायद्यानें कौन्सिलची दोन

अंगे अस्तित्वांत आली. त्यांत सलोखा व एकी राहून राज्यकारभार सुरळीत चालणें अवश्य आहे. याकरतां संयुक्त कायदे कमिटीनें प्रधान व मंत्री यांनीं सर्वप्रश्नांवर एकत्र चर्चा करावी असा अभिप्राय दिला. या एकत्र बैठकीमुळें मतभेदाचे निराकरण करणें शक्य होतें. प्रधानांस मंत्र्यांच्या अनुभवाचा फायदा मिळून लोकमत कोणत्या दिशेनें वहातें हें गव्हर्नरच्या नजरेस येण्याची संधी मिळते व गव्हर्नरास प्रधानांनीं कोणत्या मार्गाचा अवलंब करावा हें सुचवितां येऊन धोक्याची आगाऊ सूचना देतां येते. गव्हर्नरचे आद्य कर्तव्य ह्मणजे आपल्यामतें श्रेयस्कर मार्ग कोणता हें प्रधानांच्या नजरेस आणून देणें व त्यांस चुकीच्या मार्गापासून परावृत्त करणें हें होय. विशेष चर्चेअंतीं प्रधानांची खात्री न पटल्यास व मतभेदाचें मूळ कायम राहिल्यास प्रधानांनीं योग्य दिसेल तें करावे व गव्हर्नरनें त्यांस अडथळा करूं नये असें संयुक्त कमिटीनें सुचविलें आहे. या योगें बऱ्यावाईट परिणामाबद्दल प्रधानांस जबाबदार धरतां येईल. परंतु मतभेदाचे स्वरूप फारच तीव्र असल्यास निर्वाणीचा इलाज म्हणजे प्रधानांनीं राजीनामा द्यावा किंवा गव्हर्नरनें त्यांस बडतर्फ करावे. त्याचवेळीं प्रधानांस कायदेकौन्सिलचा पाठिंबा असल्यास तें सुद्धां मोडण्याचा अधिकार गव्हर्नरच्या हातीं ठेण्यवांत आला आहे. पुनः निवडणूक होऊन प्रधान नेमल्यावर ज्या प्रश्नांवर कायदेमंडळाचा शेवट झाला त्यांवरची नवीन कायदेमंडळाची मतें गव्हर्नरनें ग्राह्य केलीच पाहिजेत असा नियम आहे. याप्रमाणें प्रधानांच्या कृत्याची जबाबदारी कायदेमंडळावर टाकण्यांत आली. एथवर केलेल्या विवेचनावरून असें दिसून येईल कीं, द्विदल राज्यकारभार सुरळीत चालण्यास प्रधान व मंत्री यांच्यांत सहकारिता होऊन सर्व प्रश्नांवर एकत्र चर्चा होणें अवश्य आहे. त्याचप्रमाणें प्रधनांच्या कारभाराबद्दल कायदेमंडळानें त्यांस जाब विचारला पाहिजे. कायदे मंडळांतून प्रधानांची निवड करावयाची असल्यामुळें लायक प्रतिनिधी निवडण्याची जबाबदारी जनतेवर येऊन पडते. तसेंच प्रधानांवर टीका करतांना किंवा सूचना आणतांना त्या स्वतःस प्रधानपदाचा लाभ झाल्यास अंमलांत आणणें शक्य होईल किंवा नाहीं.ही जाणीव ठेवूनच लोकनियुक्त प्रतिनिधींनीं वागलें पाहिजे. विघातक किंवा द्वेषप्रेरित टीका करणें फार सोपें असतें, परंतु विधायक सूचना करण्यास मुत्सद्याचा मेंदू असावा लागतो. बेजबाबदार टीकाकारांना कारभारांत काय काय अडचणी येतात याची एक

जाणीव तरी नसते, किंवा असल्यास लोकप्रियतेला बळी पडल्यामुळें आपण काय बरळतों याचें भान रहात नाहीं. अंगावर जबाबदारीची धोंड पडल्यावरच त्यांना आपल्या सूचना किंवा टीका किती अविचाराच्या होत्या याची कल्पना होते; तोंपर्यंत वल्गना थांबत नाहींत. तेव्हां प्रत्येक लोकनियुक्त सभासदानें पूर्ण विचारांतीं सहानुभूतिपर टीका केल्यास प्रधानांस मदत केल्यासारखें होऊन कारभाराचा गाडा सुरळीत चालणें शक्य होईल.

प्रकरण पांचवें.

कायदे--मंडळ.

" We have at present in India neither the best of the old system, nor the best of the new. Responsibility is the savour of popular government, and that savour the present Councils wholly lack. They must have the real work to do; and they must have real people to call them to account for the doing of it."

Montagu--Chelmsford Report.

१. सार्वभौम व मांडलिक कायदे कौन्सिलें.

आपलीं कायदे कौन्सिलें कशीं अस्तित्वांत आलीं, त्यांचे अधिकार काय आहेत व ते कोणांपासून प्राप्त झाले हें पाहण्यापूर्वी कायदा म्हणजे काय व तो करणारी व्यक्ति कोण असावी याचा थोडासा विचार करणें श्रेयस्कर आहे. जॉन ऑस्टिन् नामक प्रसिद्ध इंग्लिश कायदेपंडितानें कायदा व त्याचा जनक यांची जी व्याख्या केली ती युरोपांतील व अमेरिकेंतील कायदे पंडितांस मान्य झाल्यामुळें ती कोणती व तिच्या कसोटीस आपलीं कायदे कौन्सिलें कितपत उतरतात हें पाहणें अत्यावश्य आहे. ऑस्टिनसाहेबांच्या मतें कायदा म्हणजे " प्रजेनें आपलें वर्तन कसें ठेवावें हें दर्शविणारे प्रत्यक्ष किंवा अप्रत्यक्षरीत्या कोणत्याही सरकारनें प्रजेस अनुलक्षून सोडलेले हुकूम होत. या हुकुमांची हेळसांड झाल्यास त्याबद्दल शिक्षा करण्याचा पूर्ण अधिकार हुकूम सोडणाऱ्या सरकारास असतो. तसेंच हें सरकार इतर कोणत्याही व्यक्तीस किंवा व्यक्तिसमुदायास आपल्या कृत्याबद्दल जबाबदार असतां कामा नये. त्याची सत्ता अनियंत्रित असून परकीय सरकारशीं त्याचे संबंध समानतेचे असले पाहिजेत." यावरून असें दिसून येतें कीं, कायदा म्हणजे सरकारची प्रजेस आज्ञा व सरकार म्हणजे अनियंत्रित सत्ता गाजविणारी व्यक्ति किंवा तिचा समुदाय. सांप्रत सुधारलेल्या सर्व राष्ट्रांत हें कायदा करण्याचें, अथवा ऑस्टिनसाहे-

यांच्या भाषेंत बोलावयाचें म्हणजे, आज्ञा करण्याचें कार्य लोकनियुक्त प्रतिनिधींच्या मंडळांकडे सोंपविलेलें असतें, व ज्या ठिकाणीं या लोकनियुक्त—व्यक्तिसमुदायास (कायदे कौन्सिलांस) वाटेल त्या तऱ्हेचे हुकूम सोडण्याचे व पूर्वी सोडलेले रद्द करण्याचे अधिकार असतात, तेथील मंडळांस सार्वभौम कायदे मंडळें (अगर इंग्रजींत "सॉव्हरिन् लेजिस्लेचर") असें म्हणण्याचा प्रघात आहे. तसेंच ज्या कायदेमंडळांस अशी कर्तुमकर्तुं सत्ता असत नाहीं त्यांस "मांडलिक कायदेमंडळें" (अगर इंग्रजींत "नॉन्—सॉव्हरिन् लेजिस्लेचर") अशी संज्ञा आहे. युरोपांतील अगर अमेरिकेंतील उदाहरणें घेऊन हें म्हणणें सहज सिद्ध करून दाखवितां येण्यासारखें आहे. विलायतच्या पार्लमेंटचेंच उदाहरण घ्या. प्रोफेसर डायसी नामक विद्वान् ग्रंथकर्त्याच्या म्हणण्याप्रमाणें पार्लमेंटास वाटेल त्या प्रसंगीं हवा तो कायदा करण्याचा अगर रद्द करण्याचा अधिकार असून त्या कृत्यास इतर कोणत्याही व्यक्तीची अगर व्यक्तिसमुदायाची मंजुरी लागत नाहीं. तिला इंग्लंडच्या गादीचा वारसा ठरविण्याचा अधिकार आहे व तो आठवा हेन्री आणि तिसरा विल्यम यांच्या कारकीर्दींत बजावण्यांतही आला. त्याचप्रमाणें राष्ट्रधर्म कोणता असावा हें पार्लमेंटनेंच पंधराव्या व सोळाव्या शतकांत ठरविलें होतें. तसेंच आपली हयात लांबविणें अगर कमी करणें किंवा राज्यघटनेंत क्रान्तिकारक फेरफार करणें तिच्याच मर्जीवर अवलंबून असतें. सदर कृत्यांस कोणीही हरकत घेऊं शकत नाहीं. अशा प्रकारची ज्या कायदेमंडळांची सत्ता असते त्यांस सार्वभौम कायदेमंडळें म्हणतात. या पार्लमेंटास काय करतां येणार नाहीं या प्रश्नाचें उत्तर मिळणें शक्य नसल्यामुळें एका विनोदी ग्रंथकर्त्यानें "पुरुषास स्त्री व स्त्रीस पुरुष" बनविण्याचेंच सामर्थ्य त्यांत नाहीं, बाकी तें सर्वशक्तिमान् आहे, असें म्हटलें आहे. परंतु फ्रान्स, अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, स्वित्झर्लंड इत्यादि राष्ट्रांच्या कायदेमंडळांस इंग्लंडच्या पार्लमेंटच्या पंक्तीस बसवितां येत नाहीं. त्यांचे अधिकार कमी जास्त प्रमाणांत मर्यादित आहेत व कांहीं विशिष्ट कायदे करतांनां तिऱ्हाईत समुदायाची परवानगी त्यांस घ्यावी लागते. फ्रान्समधील लोकसत्ताक राज्याचे प्रेसिडेंट अगर कायदेमंडळें सर्व शक्तिमान् नाहींत. दोघांची सत्ता मर्यादित आहे. त्याचप्रमाणें अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांच्या कायदेमंडळांस तेथील राज्यघटनेंत बदल करण्याचा अधिकार नाहीं. तसेंच स्वित्झर्लंड-

मध्यें कांहीं कायदे जनतेस सादर करून मताधिक्यानेंच करतां येतात. या सर्व राष्ट्रांची कायदे मंडळें मांडलिक अगर नॉन–सॉव्हरिन् आहेत.

हिंदुस्थान सरकारच्या कायदेमंडळांचा या दुसऱ्या कोटींत समावेश होतो. याचें कारण हें कीं, त्याची सत्ता बऱ्याच बाबतींत पार्लमेंटनें मर्यादित केलेली आहे. येथील कारभाराची जबाबदारी पार्लमेंटवर असल्यामुळें तसें करणें अवश्य आहे. इकडील अंतर्गत कारभाराबद्दल हिंदुस्थानसरकार जबाबदार असून त्यास लागणारे कायदे इकडेच करण्यांत येतात. हिंदुस्थान सरकारास (१) सर्व प्रांतास लागू पडणारे, न्यायकचेऱ्यां करितां अखिल प्रजाजनांकरितां, (२) देशी संस्थानांत राहणाऱ्या इंग्रजी प्रजाजनांकरितां किंवा सरकारी नोकरीकरितां, व (३) हिंदुस्थान सरकारच्या लष्करी अगर आरमारी सैनिकांकरितां (मग ते पृथ्वीच्या पाठीवर कोठेंही असोत), कायदे करण्याचा अधिकार आहे. परंतु (१) सन १८६० नंतर पास केलेल्या हिंदुस्थानविषयक पार्लमेंटच्या कायद्यास बाध येईल असे, (२) पार्लमेंटचे अधिकार धाब्यावर बसविणारे किंवा ज्या कायद्यानें ते अस्तित्वांत आले त्यांत बदल करणारे, कायदे करतां येत नाहींत. हिंदुस्थानच्या कारभारावर भारतमंत्र्याची देखरेख असते; त्यामुळें इकडे कोणताही कायदा पास झाल्यास त्यास कायदेशीरपणा येण्यास त्याची मंजुरी लागते.

वरील विवेचनावरून पार्लमेंटचे कायदे व आपले कायदे यांतील तत्त्वभेद ध्यानांत आलाच असेल. पार्लमेंट सार्वभौम कायदेमंडळ असून आपली वरिष्ठ कायदे कौन्सिलें मांडलिक आहेत. त्याचप्रमाणें जीं प्रांतिक कायदे कौन्सिलें वरिष्ठ सरकारच्या हुकमतीखालीं काम करतात तीं या दुसऱ्या वर्गांत मोडतात, हें उघड आहे.

हिंदी कायदेकौन्सिलांस पार्लमेंटनें घालून दिलेल्या मर्यादेंत कायदे करण्याचा अधिकार आहे हें आपण मागें पाहिलेंच आहे. हे अधिकार त्यांस पूर्णपणें बजावतां येतात. सांप्रत झालेला कायदेकौन्सिलांचा विकास शें दीडशें वर्षांच्या परिश्रमांचें फळ होय. सुमारें शंभर वर्षांपूर्वीची स्थिति व आजची स्थिति यांत जमीन अस्मानचें अंतर आढळून येतें. सन १८३३च्या कायद्यानें सर्व प्रांतांकरितां एकच कायदे कौन्सिल निर्माण करण्यापूर्वी मुंबई व मद्रास येथें स्वतंत्रपणें प्रांतिक कायदे करण्यांत येत व त्या त्या प्रांतांत त्यांची अंमलबजा-

वणी होई. परंतु तेथें कायदे करणारें व तें अंमलांत आणणारें एकच मंडळ असून सर्व सत्ता सरकारच्या हातीं होती. तसेंच बंगालमध्यें बंगालसरकार आपल्या प्रांतापुरते कायदे करीत असे. याप्रमाणें तिन्ही ठिकाणीं निरनिराळ्या सरकारांकडून कायदे करण्यांत येऊन त्यांची अंमलबजावणी होई. कोणत्याही ठिकाणीं कायदेमंडळ अस्तित्वांत नव्हतें, तर कायदे करणें व अंमलांत आणणें हीं दोन्ही कामें सरकारकडेच असत. मद्रास व मुंबई येथील सरकारांस आपले कायदे गव्हर्नर जनरलच्या पसंतीकरतां पाठवावे लागत; परंतु त्यांत फेरफार करण्याचा त्यास अधिकार नव्हता. सन १८३३च्या कायद्यानें हा ब्रह्मघोटाळा मोडण्यांत येऊन सर्व ठिकाणीं लागूं पडणारे एकच कायदे करण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरलास देण्यांत आल्यावर त्याच्या मदतीस लॉर्ड मेकॉले यांची कायदेपंडित म्हणून प्रथम नेमणूक झाली व गव्हर्नर जनरल, तीन कार्यकारी मंत्री व मेकॉलेसाहेब इतके मिळून हिंदुस्थान सरकारचें कायदे मंडळ बनलें. लॉर्ड मेकॉले यांची कायदेपंडित म्हणूनच नेमणूक झाल्यामुळें कायदे करण्याच्या वेळींच त्यांचा कार्यकारी मंडळाच्या बैठकींत शिरकाव होई व तेव्हांच त्यांस मतदानाचा हक्क असे. याच कायद्यानें मुंबई व मद्रास सरकारचे कायदे करण्याचे अधिकार नाहींसे होऊन गव्हर्नर जनरलनें केलेले कायदे त्यांस आपल्या प्रांतांस लागूं करणें भाग पडलें.

पुढें २० वर्षांनीं—सन १८५३त—बऱ्याच सुधारणा होऊन प्रचलित कायदे कौन्सिलांचे बीं पेरलें गेलें असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. त्या सालीं कार्यकारी कौन्सिलमधील न्यायमंत्र्याचा दर्जा वाढून इतर तीन मंत्र्यांप्रमाणें सर्व प्रश्नांवर मतें देण्याचा अधिकार त्यास देण्यांत आला. त्यामुळें गव्हर्नर जनरलच्या कार्यकारी मंत्र्यांची संख्या चार झाली. त्याच वेळीं फक्त कायदे कामकाजाकरितां ६ जादा सभासदांची नेमणूक होऊन एकंदर १२ सभासदांपुढें त्याची चर्चा जाहीर रीतीनें होऊं लागली. हे १२ सभासद पुढीलप्रमाणें होते:—(१) गव्हर्नर जनरल; (२) कमांडर इन—चीफ; (३) चार कार्यकारी मंत्री (४) बंगालचे सर न्यायाधीश; (५) एक इतर न्यायाधीश; व(६) मुंबई, मद्रास, बंगाल व संयुक्त प्रांत येथील सरकारांनीं प्रत्येकीं एक एक याप्रमाणें पाठविलेले चार प्रतिनिधि.

या चारी प्रांतांस कायदे कौन्सिल नसल्यामुळें त्यांच्या सोई गैरसोईचा विचार करून सर्व देशाकरितां एकच कायदा करतां यावा म्हणून त्यांचे प्रतिनिधि

मागविले जात.यापुढें सर्व कामकाज प्रसिद्धपणें होऊं लागल्यामुळें त्याचा सरकारवर फारच इष्ट परिणाम झाला. सरकारास आपल्या सूचना व संकल्प सभासदांस समजावून द्यावे लागत व त्यांवर टीका झाल्यास समर्पक उत्तर द्यावें लागे. येथवर झालेल्या घडामोडी व पुढें आलेला अनुभव यांवरून दोन गोष्टींचा कायमचा निर्णय लागून पुढील सुधारणांच्या वेळीं मागील चुका दुरुस्त करण्यास संधि मिळाली. या दोन गोष्टी म्हणजे (१) सर्व प्रांतांस स्वतंत्र कायदे करण्याचे अधिकार दिल्यास (तसे सन १८३३ पूर्वी असत) फारच घोटाळा होऊन वरिष्ठ सरकारास आपला ताबा चालवितां येत नसे, व कायद्याकायद्यांत फरक पडे, (तो १८५३च्या योजनेमुळें नाहींसा झाला), व उलटपक्षीं (२) सर्व प्रांतांस लागू पडणारे कायदे करण्याची सत्ता फक्त वरिष्ठ सरकारास दिल्यामुळें स्थानिक अडचणींचा विचार न होतां कायदे होत. त्यामुळें पुढारलेल्या प्रांतांस प्रगतिनुसार सुधारलेले कायदे मिळेनात. ही त्यांत मोठी उणीव राहिली. या दोन मुद्यांचा विचार होऊन सन १८६१ च्या कौन्सिलच्या कायद्यानें नवीन फेरफार करण्यांत आले व येथूनच हिंदुस्थानच्या कायदे कौन्सिलांचा खरा प्रारंभ झाला.

३. सन १८६१चा कौन्सिल ॲक्ट.

सन १८६१च्या कौन्सिल ॲक्टानें पुढील फेरफार घडवून आणिले:—

(१) कायदे कानूच्या कामास मदत व्हावी म्हणून गव्हर्नर जनरलनें कमींत कमी ६ व जास्तींत जास्ती १२ सभासदांची नेमूणक करावी. त्यांस इतर प्रसंगीं मतें देण्याचा अगर कार्यकारी कौन्सिलच्या बैठकीस हजर राहण्याचा अधिकार असूं नये. या सभासदांपैकीं कमींत कमी निम्मे बिनसरकारी असावेत व कोणी सरकारची नोकरी पत्करल्यास त्याची कायदे कौन्सिलांतील जागा रिकामी झाली असें मानण्यांत यावें.

(२) कोणासही गव्हर्नर जनरलाच्या संमतीशिवाय हिंदुस्थान सरकारच्या राष्ट्रीय कर्ज उभारण्याच्या हक्कास बाध येईल किंवा इतर तऱ्हेनें जमावसुलाशीं संबंध येईल असे ठराव आणण्याचा अधिकार असणार नाहीं.

(३) गव्हर्नर जनरलास विशेष प्रसंगीं ६ महिने टिकणारे स्वमर्जीनुसार हुकूम सोडण्याचा अधिकार आहे व ते कायद्याच्या स्वरूपाचे समजले जावेत.

(४) मुंबई व मद्रास सरकारांना प्रांतिक कायदे करण्याचे अधिकार पूर्ववत् देण्यांत आले व तेथें कायदे करण्यास मदत करणारे कमींत कमी ४ व जास्तींत जास्ती ८ जादा सभासद नेमावे असें ठरलें.

(५) गव्हर्नर जनरलास बंगाल व इतर प्रांतांस कायदेकौन्सिलें देण्याचा अधिकार आहे. त्यांत निदान एक तृतीयांश सभासद बिनसरकारी असावेत.

या कौन्सिल ॲक्टाच्या आधारें बंगालमध्यें सन १८६२, संयुक्त प्रांतांत सन १८८६, पंजाबांत व ब्रह्मदेशांत सन १८९८, आसाम व पूर्व बंगाल येथें सन १९०५, व मध्यप्रांतांत सन १९१३, या सालीं नवीन प्रांतिक कायदेमंडळें स्थापण्यांत आलीं. हीं स्थापन करतांना पूर्वींचा अनुभव लक्षांत घेऊन कांहीं अडचणी दूर करणाराची खबरदारी घेण्यांत आली. सर्वांचे अधिकार मर्यादित करण्यांत येऊन त्यांनीं खुद्द गव्हर्नर जनरलच्या हुकमतीखालीं कामकाज करावें असा निर्बंध लादण्यांत आला. हिंदुस्थान सरकारचा खजिना, पोस्ट व तारखातीं, इंडियन पिनलकोड आणि लष्करी व आरमारांतील शिस्त यांशीं संबंध येणारें कोणतेंही कृत्य करण्याची त्यांस परवानगी ठेवण्यांत आली नाहीं. त्याचप्रमाणें हिंदुस्थान सरकारच्या परवानगीशिवाय कोणतेंही बिल त्यांनीं कायदे कौन्सिलपुढें आणूं नये व परवानगीनें आणिल्यानंतर तें पास झाल्यावर पुन्हां गव्हर्नर जनरलकडे मंजुरीकरतां पाठविण्यांत यावें असें ठरविण्यांत आलें.

४. सन १८९२ चा कौन्सिल ॲक्ट.

या घटनेंत पुढील महत्त्वाचे फेरफार सन १८९२च्या कौन्सिल ॲक्टानें घडवून आणिले. त्यामुळें वरिष्ठ कायदे कौन्सिल व प्रांतिक कायदे कौन्सिलें यांचा थोडासा विस्तार होऊन सभासदांच्या नेमणुकीच्या पद्धतींत सुधारणा झाली. या कायद्यानें सन १८६१ सालीं प्रांतिक कौन्सिलांवर घातलेलीं बंधनें थोडींशीं शिथिल करण्यांत आलीं. गव्हर्नर जनरलच्या कायदे मंडळांतील सभासदांची संख्या १०पासून १६ पर्यंत ठरविण्यांत आली. मुंबई व मद्रास येथील प्रांतिक कौन्सिलांत ८ ते २०, बंगालमध्यें जास्तींत जास्ती २०, व इतर प्रांतांत १५ पर्यंत, याप्रमाणें सभासदांची कमाल संख्या ठरविण्यांत येऊन बिनसरकारी सभासदांचें प्रमाण पूर्ववत् कायम राहिलें. परंतु पुढें केलेल्या नियमा-

न्वयें हें प्रमाण थोडें वाढविण्यांत आल्यामुळें सन १९०९पूर्वी मुंबई कायदे कौन्सिलांत बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत आढळून येतें. एकंदर २४ सभासदांपैकीं गव्हर्नरसुद्धां १० सरकारी व १४ बिनसरकारी सभासद मुंबई कायदेकौन्सिलांत असत. गव्हर्नर जनरलच्या १० बिनसरकारी सभासदांपैकीं कलकत्याचा व्यापारीसंघ व मद्रास, मुंबई, बंगाल आणि संयुक्तप्रांत येथील कायदे कौन्सिलांतील सभासदांचे प्रतिनिधि मिळून ५ आपल्या मतदारसंघांकडून निवडून आल्यावर त्यांची गव्हर्नर जनरलकडून नेमणूक होई. मुंबईंतील ११ बिनसरकारी सभासदांपैकीं ८ निरनिराळया मतदारसंघांकडून म्हणजे (१) मुंबई म्युनिसिपालिटी, (२) विश्वविद्यालय, (३) इतर म्युनिसिपालिटया व जिल्हा बोर्डें, (४) जमीनदार व व्यापारी संघ व (५) कारखानदार, यांच्याकडून निवडून आल्यावर सरकार त्यांची नेमणूक करीत असे. मतदारसंघांनीं आपले प्रतिनिधि प्रत्यक्ष निवडल्यावर हक्कानें कौन्सिलांत शिरण्याचा अधिकार त्यांस न देतां गव्हर्नर किंवा गव्हर्नर जनरल यांनीं अशांचीच नेमणूक करावी असा रिवाज पाडण्यांत आला. त्यामुळें या लोकनियुक्त प्रतिनिधींची गव्हर्नर किंवा गव्हर्नर जनरल यांच्या अधिकारांत नेमणूक होऊन निवडणूक झाल्यावरही सरकारी मान्यता मिळाल्याशिवाय त्यांस कायदे कौन्सिलांत शिरतां येत नसे. यामुळें झालेली निवडणूक मान्य न करतां तिसऱ्याचीच नेमणूक करण्याचा अधिकार सरकाराकडे राहिला. ह्या अधिकाराचा उपयोग सरकारनें कधीं केला नाहीं. यावरून तो नामशेष झाला होता असें समजण्याचें कारण नाहीं.

५. मोर्ले–मिंटो सुधारणा.

सन १८९२ च्या कौन्सिलच्या ॲक्टानें सुधारणांचे पाऊल फार पुढें पडलें असें म्हणतां येत नाहीं. त्यायोगें पूर्वीच्या परिस्थितींत जरी थोडी प्रगति झाली तरी प्रजेस कोणतेही हक्क न मिळतां गव्हर्नर व गव्हर्नर जनरल यांची सत्ता अबाधित राहिली. पुढें थोड्याच वर्षांत लोकजागृति होऊन राजकारणांत लक्ष घालणारांची संख्या अतोनात वाढून, राजकीय चळवळ सर्व दर्जांच्या लोकांत पसरल्यामुळें व आपल्या राजकीय आकांक्षा तृप्त करण्यास क्रांतिकारक उपाय योजले पाहिजेत असा समज फैलावत चालल्यामुळें सन १८९२ च्या सुधारणा अपुऱ्या व असमाधानकारक आहेत अशी

त्या वेळचे गव्हर्नर जनरल लॉर्ड मिंटो यांची खात्री झाली. भारतमंत्री लॉर्ड मोर्ले यांना सुद्धां राजकीय क्षितिजावर असंतोषाची छाया पसरलेली दिसूं लागली. त्यावेळीं अज्ञ जनतेची दिशाभूल होऊन क्रांतिकारक मंडळ्या स्थापन होऊं लागल्या होत्या व या अनिष्ट चळवळीस भरती आली होती. त्याच वेळीं बंगालच्या फाळणीची घोडचूक झाल्यामुळें सरकार विरुद्ध असंतोष माजविणें अधिकच सुलभ झालें. अशा परिस्थितींत हातपाय न हालविल्यास भयंकर संकट ओढवून हिंदुस्थानांतील इंग्रजी सत्तेस कायमचा धक्का पोंचेल ही जाणीव विलायतेंतील लोकांस झाल्यामुळें लॉर्ड मोर्ले यांस सन १९०९ चा सुधारणांचा कायदा पास करावा लागला. या कायद्यानें कोणत्याही बाबतींत हिंदी जनतेस महत्त्वाचे हक्क देण्यांत आले नाहींत. मात्र ह्यावेळपर्यंत हिंदी जनतेचीं गाऱ्हाणीं ऐकण्यास मुळींच तयार नसलेल्या नोकरशाहीस जुलमाचा रामराम करून निदान यापुढें तें ऐकून घेणें प्राप्त झालें. एवढाच काय तो तादृश्य फायदा झाला. लोकनियुक्त प्रतिनिधींनीं नोकरशाहीच्या कारभारावर टीका करावी, वाटल्यास सूचना कराव्या, परंतु त्याप्रमाणें कारभारांत फेरफार घडवून आणणें त्यांस शक्य नव्हतें. मोर्ले—मिंटो सुधारणा व नवीन मॉंटेग्यु—चेम्सफर्ड सुधारणा यांतील भेद वाचकांच्या लक्ष्यांत यावा म्हणून दोहोंचें सविस्तर वर्णन करणें जरूर आहे.

मोर्लेसाहेबांच्या सुधारणांचें सार लॉर्डांच्या सभेंतील त्यांच्या भाषणावरून समजून येणार असून त्यावरून हिंदुस्थानांत खऱ्या जबाबदार राज्यपद्धतीचा पाया घालणें सुरक्षित नाहीं असें त्यांचें मत होतें असें दिसून येतें. सुधारणांचे बिल पार्लमेंटास सादर करतांना आपले विचार त्यांनीं स्पष्ट केलेले आहेत. या सुधारणा आज नाहीं तरी पुढें मागें हिंदी जनतेंत स्वराज्याची लालसा उत्पन्न केल्याशिवाय राहणार नाहींत अशी टीका लॉर्डांच्या सभेंत करण्यांत आल्यामुळें त्यांनीं त्यास उत्तर दिलें कीं, "या सुधारणामुळें तसें कांहीं होण्याचा संभव आहे असें मला बिलकुल वाटत नाहीं. हिंदुस्थानांत जबाबदार राज्यपद्धतीचा प्रारंभ आपल्या हातून व्हावा अशी पण माझी महत्त्वाकांक्षा नाहीं. यदाकदाचित् हिंदी कारभाराचीं सूत्रें माझ्या हातीं कैक वर्षें ठेवण्यांत आलीं तरी पार्लमेंटच्या धर्तीवर तेथील राज्यघटना करण्याचें मला बिलकुल पसंत पडणार नाहीं; एवढेंच नव्हे, तर क्षणभरही तें

ध्येय आपणांपुढें ठेवून वागण्याचें माझ्या मनांत येणें शक्य नाहीं." खुद्द १९०९ च्या सुधारणांच्या उत्पादकाचे हे विचार असल्यामुळें ते आचरणांत उतरविण्याची त्यांनीं खटपट करावी हें स्वाभाविकच आहे. राज्यकारभाराशीं हिंदी लोकांचें शक्य तितकें साहचर्य होऊं देणें, वरिष्ठ व प्रांतिक सरकारांत अधिकारविभागणी करून शक्य तेव्हां लोकमताचा परिणाम त्यांवर व्हावा म्हणून कायदे कौन्सिलांत लोकनियुक्त प्रतिनिधींची संख्या वाढविणें व हिंदुस्थान सरकारची सत्ता कायम राखणें ह्या मुद्यांवरच मोर्ले–मिंटो सुधारणांची इमारत रचण्यांत आली होती. यावरून त्यांचें स्वरूप कशा प्रकारचें होतें हें समजून येणार आहे. हा कायदा २५ मे सन १९०८ रोजीं पास झाला. त्यामुळें वरिष्ठ कायदेकौन्सिलची वाढ झाली व त्यांत कार्यकारी मंत्र्यांशिवाय ६० जादा सभासद असावेत असें ठरलें. बड्या प्रांतांत ही संख्या ५० ठरविण्यांत आली व छोट्यांत ३० होती. तसेंच बजेटवर व सार्वजनिक महत्त्वाच्या बाबींवर चर्चा करण्याकरितां नियम करण्यांत आले. सरकारपासून माहिती उपलब्ध व्हावी म्हणून प्रश्न विचारणाऱ्या सभासदांस मंत्र्यांस पुरवणी प्रश्न विचारण्याचा अधिकार देण्यांत आला. कौन्सिलचें काम सुरळीत चालावें म्हणून नियम करण्याचा अधिकार गव्हर्नर जनरलास देण्यांत आला. सन १९१२ त कायदे कौन्सिलांची घटना पुढें दिल्याप्रमाणें होती:—

१. वरिष्ठ कायदे कौन्सिल.

	संख्या.
एक्स ऑफिशियो सभासद	८
(कार्यकारी मंत्री ६, मुख्यसेनापति १, कौन्सिलची बैठक ज्या प्रांतांत होईल तेथील प्रांताधिपति १).	
सभासद सरकारनियुक्त	३३
(पैकीं जास्तींत जास्ती २८ सरकारी नोकर असले पाहिजेत. त्यांपैकीं ९ निरनिराळ्या प्रांतांतून निवडावे. शिवाय ३ पंजाबांतील जामीनदार, मुसलमान व व्यापारी समाज यांचे लोकनियुक्त प्रतिनिधि सरकारनें नेमावेत.)	

			संख्या.
सभासद—लोकनियुक्त			२७
(१) प्रांतिक कायदे कौन्सिलांनीं निवडलेले.	...	१३	
(२) मुंबई, मद्रास, बंगाल, सं॰ प्रांत, बहार-ओरिसा, व मध्यप्रांत येथील जमीनदारांनीं निवडून दिलेले.	....	६	
(३) मद्रास, मुंबई, बंगाल, सं. प्रांत, व बहार-ओरिसा येथील मुसलमानांनीं निवडलेले.	...	५	
(४) सं. प्रांतांतील जमीनदार व बंगालच्या मुसलमानांनीं आळीपाळीनें निवडलेला.	....	१	
(५) मुंबई व कलकत्ता येथील युरोपियन व्यापारी संघांनीं निवडलेले.	....	२	
एकूण		२७	
गव्हर्नर जनरलसुद्धां एकूण	....		६९

२. मुंबई कायदे कौन्सिल.

एक्स ऑफिशियो.			४
कार्यकारी मंत्री	....	३	
ॲडव्होकेट जनरल	... ...	१	
		४	
सरकारनियुक्त (पैकीं १४ पेक्षां जास्त सरकारी नोकर असूं नयेत.)			२१
सरकारनियुक्त सरकारी अगर बिनसरकारी तज्ज्ञ	...		२
लोकनियुक्त	... .		२१
(१) मुंबई कॉर्पोरेशन	... ...	१	
(२) म्युनिसिपालिटचा	....	४	
(३) जिल्हा बोर्डे.	... ...	४	
(४) विश्वविद्यालय	....	१	
(५) जमीनदार.	... .	३	
(६) मुसलमान.	....	४	
(७) युरोपियन व्यापारी समाज-मुंबई.	....	१	
(८) युरोपियन व्यापारी संघ-कराची.	...	१	
(९) मुंबई व अहमदाबाद येथील गिरणीवाले		१	
(१०) हिंदी व्यापारी समाज	...	१	
		२१	
गव्हर्नरसुद्धां एकूण	....		४९

याप्रमाणेंच इतर प्रांतांत वांटणी करण्यांत आलेली होती, तेव्हां ती सविस्तर देत न बसतां कोष्टकरूपानें एकत्र देणेंच अधिक श्रेयस्कर आहे. पुढील कोष्टकावरून नवीन सुधारणांपूर्वी कायदे कौन्सिलांची घटना कशी होती तें नीट समजून येईलः—

नंबर.	सभासदाचा वर्ग.	हिं. सरकार.	मुंबई.	मद्रास.	बंगाल.	आग्रा (सं. प्रांत.)	बहार-ओरिसा.	ब्रह्मदेश.	आसाम.	पंजाब.	मध्यप्रांत-वऱ्हाड.
१	प्रांताधिपति.	(ग.ज.,व ले.ग. किंवा चीफ.क. २	१	१	१	१	१	१	१	१	१
२	कार्यकारी मंत्री.	(६ मंत्री व १ मु० से० ७	३	३	३	०	३	०	०	०	०
३	सरकारी नोकर.	२८	१५	१७	१६	२०	१५	६	९	१०	१०
४	एकूण सरकारी सभासद	३७	१९	२१	२०	२१	१९	७	१०	११	११
५	सरकारनियुक्त बिन-सरकारी.	३	७	५	४	६	४	८	४	६	४
६	लोकनियुक्त.	२७	२१	२१	२८	२१	२१	१	११	८	१०
७	एकूण बिनसरकारी.	३०	२८	२६	३२	२७	२५	९	१५	१४	१४
८	सरकारी अगर बिन-सरकारी तज्ज्ञ.	२	२	२	२	२	१	२	१	२	१
९	एकूण सभासद.	६९	४९	४९	५४	५०	४५	१८	२६	२७	२६

६. बिनसरकारी बहुमत.

मध्यप्रांताच्या कौन्सिलांतील लोकनियुक्त १० सभासदांपैकीं ३ म्युनिसि-

पालिट्या, जिल्हा बोर्ड व जमीनदार यांचे प्रतिनिधी असून त्यांची निवडणूक झाल्यावर सरकारकडून नेमणूक होई. वरील कोष्टकांतील कलम नं. ४ सरकारी सभासदांची संख्या दाखविणारें असून कलम नं. ७ मध्यें बिनसरकारी सभासदांचें प्रमाण देण्यांत आलें आहे. या दोहोंची तुलना केल्यास असें आढळून येतें कीं, हिंदुस्थान सरकारचें कौन्सिल सोडून सर्व प्रांतांत बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत आहे. सर्व ठिकाणीं सरकारनेंनियुक्त एक किंवा दोन सरकारी अगर बिनसरकारी तज्ज्ञ असतात असें कलम नं.८ वरून दिसून येतें. हे तज्ज्ञ सरकारी आहेत असें धरून चाललें तरी बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत मोठें असल्यामुळें वरील म्हणण्यास बाध येत नाहीं. फक्त ब्रह्मदेशांत तज्ज्ञांसह सरकारी सभासद बिनसरकारी सभासदांइतकेच होतात. त्यांचें संख्याधिक्य होऊं शकत नाहीं. मोर्ले-मिंटो सुधारणांमुळें जे दोन महत्त्वाचे फेरफार घडून आले ते हे कीं, प्रांतिक कौन्सिलांत लोकनियुक्त सभासदांचें बहुमत ठेवण्यांत आलें व नेमणुकीच्या पद्धतींत सुधारणा करून सरकार-नियुक्तांच्या मदतीस लोकनियुक्तांची भरती करण्यांत आली. याच कायद्यानें असें ठरलें कीं, कोठेंही बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत नाहींसें होईल इतके सरकारी सभासद असूं नयेत. वरिष्ठ कौन्सिलांत मात्र तें कायम राहील अशी व्यवस्था करण्यांत आली. वरिष्ठ कौन्सिलांत सरकारी बहुमत राखणें किती अत्यावश्य आहे याची तरफदारी मोर्ले साहेबांनीं ग. ज.स पाठविलेल्या आपल्या खलित्यांत पुढें दिल्याप्रमाणें केली आहे. ते म्हणतात-" ज्याअर्थी हिंदुस्थानच्या अंतर्गत कारभाराची जबाबदारी सर्वस्वी पार्लमेंटनें हिंदुस्थान सरकारवर टाकली आहे, त्याअर्थी ती पार पाडून तिच्या ऋणांतून मुक्त होण्यास हिंदुस्थान सरकारचें कायदे कौन्सिलांतील वर्चस्व अबाधित राखणें अपरिहार्य आहे, हें मी पूर्ण जाणून आहें. असें करण्याचा एकच उपाय म्हणजे वरिष्ठ कायदे कौन्सिलांत सरकारी बहुमत ठेवणें हा होय. हें बहुमत फार भारी असण्याची गरज नाहीं. फक्त गव्हर्नर जनरलास आपल्या एकट्याच्या मतानें कोणत्याही वादग्रस्त प्रश्नाचा निर्णय करण्याचा प्रसंग येणार नाहीं इतकें तें असलें म्हणजे आपलें काम झालें असें माझें मत आहे."

ज्याप्रमाणें वरिष्ठ कायदेकौन्सिलांत सरकारी बहुमत ठेवण्याची आवश्यकता मोर्लेसाहेबांस भासली त्याप्रमाणें प्रांतिक कौन्सिलांत तें ठेवण्याची भासली नाहीं

हें त्यांत असलेल्या बिनसरकारी सभासदांच्या बहुमतावरून उघड होतें. प्रांतिक कौन्सिलांची घटना अशी केल्यास बिनसरकारी सभासद आपल्या बहुमताच्या जोरावर वाटेल तीं बिलें पास करून सरकारास हैराण करतील असा आक्षेप विलायतेंतील लोकांनीं घेतल्यावरून आपलें बिल सादर करतांना याचेंही मोर्लेसाहेबांनीं पार्लमेंटांत निराकरण केलें. असा प्रसंग बहुधा येणार नाहीं अशी आपल्यास खात्री वाटत असून क्वचित् वेळीं आलाच तर गव्हर्नर जनरलास आक्षेपार्ह बिलास संमति न देतां तें फेटाळून लावण्याचा मार्ग खुला आहेच; इतकें असूनही प्रांतिक कौन्सिलाचें कार्यक्षेत्र इतकें संकुचित होतें कीं, त्यापुढें येणारे विषय फारच थोडे होते; तसेंच कौन्सिल नियमबद्ध असल्यामुळें कांहीं अनपेक्षित अडचणी उपस्थित होण्याचा संभव नाहीं, असें त्यांचें म्हणणें होतें. याच प्रश्नावर मोर्ले आपल्या खलित्यांत लिहितातः— "बिनसरकारी सभासद आपल्या बहुमताच्या जोरावर सरकारास अनिष्ट वाटणारे ठराव पास करणार नाहींत असें मी खात्रीनें म्हणूं शकत नाहीं. तसें झाल्यास प्रांताधिपति त्यांस मंजुरी न देतां तें फेटाळून देऊं शकतो. प्रांतिक सरकारांस साधारणपणें आपल्या प्रांतांपुरते कायदे करण्याचा अधिकार आहे. परंतु कौन्सिलपुढें येणारे विषय इतके निरुपद्रवी आहेत कीं, त्यांपासून फारसें भय वाटण्याचें कारण नाहीं. राष्ट्रीय कर्ज, जकात, गव्हर्नर जनरलनें बसविलेले कर, चलन, पोस्ट व तार खातीं, इंडियन पिनल कोड, धर्म, लष्करी व आरमारी सैन्य, पेटंट व कॉपिराईट, देशी संस्थानिकांशीं संबंध; वगैरे विषयांस प्रांतिक कौन्सिलांस हात लावतां येणार नाहीं. त्यामुळें भयप्रद अशी कोणतीही बाब कौन्सिलपुढें येईल असें वाटत नाहीं. उलटपक्षीं सरकारास इष्ट वाटणारे कायदे करण्यास कौन्सिल अडथळा आणील हें संभवनीय नसून, तसा जोराचा प्रतिकार झाल्यास ते कायदे खरोखरच अपायकारक व अनिष्ट आहेत असें समजून सरकारनें पास करण्याचा हट्ट धरूं नये. अशा स्थितींत सुद्धां एकाद्या कायद्याची लोकहितदृष्टया अत्यंत गरज आहे असें प्रांतिक सरकारास वाटल्यास नवीन घटनेंत सुद्धां तसें घडवून आणतां येईल. गव्हर्नर जनरलास आजमितीस कोणत्याही प्रांतास लागूं पडणारे कायदे करण्याचा अधिकार असून त्याचा उपयोग केल्यास आपला हेतु साध्य होईल. परंतु या गुलदस्तांतील अधिकाराचा उपयोग फार वेळ करणें बरें नव्हे."

७. सरकारी सभासद.

कौन्सिलच्या सभासदांचे प्रायः दोन वर्ग करतां येतात. एक सरकारी सभासदांचा व दुसरा बिनसरकारी सभासदांचा. सरकारी नोकरांस निवडणुकीस उभें रहाण्याचा हक्क नसल्यामुळें सरकारकडूनच त्यांची नेमणूक होते. बिन-सरकारी सभासद दोन प्रकारचे आहेत. पहिला प्रकार म्हणजे लोकनियुक्त व दुसरा सरकारनियुक्त. सन १८९२ च्या पूर्वी सर्व सभासदांची नेमणूक सरकारकडून होत असल्यामुळें त्यांना लोकप्रतिनिधि म्हणतां येत नसे. सन १८६१ पासून १८९२ पर्यंतच्या ३० वर्षांच्या काळांत बिनसरकारी सरकारनियुक्त सभासदांस बोलण्याचें व मतें देण्याचें पूर्ण स्वातंत्र्य असे. त्यांची नेमणूक लोकमत समजून घेण्याकरितांच होत असल्यामुळें असें स्वातंत्र्य देणें सरकारास भाग पडलें. या काळांत कार्यकारी मंत्रीसुद्धां कधीं कधीं सरकारविरुद्ध मत देतांना आढळून येत. परंतु सामान्य समज असा होता कीं, सरकार सांगेल त्याप्रमाणें वागणें त्यांचें कर्तव्य आहे. यामुळें सन १८९२च्या पूर्वी सरकारी सभासदांनीं कसें वागावें हा प्रश्न प्रामुख्यानें पुढें आला नाहीं. परंतु त्या सालच्या कौन्सिल ॲक्टामुळें परिस्थितींत बराच बदल झाल्यामुळें प्रतिस्पर्ध्यांचें मताधिक्य होऊन आपला पराजय होणार नाहीं अशी खबरदारी घेणें सरकारास भाग पडलें. याला कारण असें झालें कीं, सन १८९२ चा कौन्सिल ॲक्ट अमलांत आल्यावर बिनसरकारी सभासदांपैकीं लोकनियुक्त (परंतु मतदारसंघांनीं निवडून दिल्यावर सरकारनें नेमलेल्या) सभासदांनीं विरोध करून हळूहळू लोकमताचा प्रभाव सरकारास दाखविण्यास सुरवात केली व लगेच त्यांचा कित्ता इतर बिनसरकारी सभासदांनीं गिरविला. याप्रमाणें सर्व (सरकारनियुक्त अगर लोकनियुक्त) बिनसरकारी सभासदांचा कल सरकारशीं लढण्याचा दिसल्यामुळें सरकारी सभासदांनीं अशा प्रसंगीं आपलें वर्तन कसें ठेवावें हा प्रश्न साहजिकच सरकारपुढें उभा राहिला, व दरखेपेस सभासदांच्या विवेकबुद्धींवर अवलंबून राहिल्यास फजिती होण्याचा प्रसंग आल्याशिवाय राहणार नाहीं अशी त्यास भीति वाटूं लागली. म्हणून त्यानें असा आग्रह धरला कीं, सर्व सरकारी सभासदांनीं वादविवादाच्या वेळीं व मतें देतांना सरकारच्या म्हणण्याचा अनुवाद केलाच पाहिजे. अशा रीतीनें सर्व सरकारी सभासद एका

बाजूस व बिनसरकारी दुसऱ्या बाजूस अशी फळी पडून लोकमताचा विजय होण्याची अगर त्यास आपलें म्हणणें नोंदवून घेण्याची आशा राहिली नाहीं. नेहमींप्रमाणें सदसद्विवेकबुद्धीस तिलांजली देऊन लोकमताचा पाडाव करण्यास सरकारनियुक्त सभासद सज्ज असत. याप्रमाणें सरकार सर्व सरंजामानिशीं युद्धास सज्ज राहिल्यामुळें व मंत्री आणि सरकारनियुक्त यांचे कौन्सिलांत बहुमत असल्यामुळें हरएक प्रसंगीं बिनसरकारी सभासदांस हार खावी लागे. या सरकारी फौजेस " ऑफिशियल ब्लॉक " (Official bloc) म्हणण्यांत येऊं लागलें.

येणेंप्रमाणें सर्व बाबतींत सरकारचा वरपगडा झाल्यामुळें निरनिराळ्या दिशेनें निषेधप्रदर्शक उद्गार निघूं लागले. ही अवनत्युत्पादक स्थिति सुधारण्याची खटपट त्या वेळच्या पुढाऱ्यांनीं करून पाहिली, परंतु तिचा कांहींच उपयोग झाला नाहीं. सर ग्रिफिथ इवान्स व सर फेरोजशहा मेथा यांनीं वरिष्ठ कायदे कौन्सिलांत याचा निषेध केला. इव्हससाहेब म्हणतात कीं, "कौन्सिलांतील आपल्या अस्तित्वास बाध न येईल अशी आपण खबरदारी घेतली पाहिजे. सरकारनें केलेले कायदे फक्त नोंदण्याचेंच आपलें काम नाहीं. आपण आपल्या सदसद्विवेकबुद्धीस जागून आपलें कर्तव्य केलें पाहिजे." कार्यकारी मंत्री व इतर सरकारी सभासद यांच्यांत बरीच तफावत आहे. मंत्र्यांपेक्षां सभासदांस मतस्वातंत्र्य अधिक असून विवेकबुद्धीस अनुसरून उपयोग करण्याची मुभा असली पाहिजे, असें सर फेरोजशहा यांचें मत होतें. परंतु या विचारांचा पगडा सरकारावर न बसतां उत्तरोत्तर आपलें बहुमत कसें कायम ठेवतां येईल याचा शोध करण्यांतच तें गढून गेलेलें दिसून आलें. अधिकाराच्या जोरावर पास केलेल्या ठरावांचें महत्त्व कमी होतें व सरकारच्या मतास—मग तें खरोखरच प्रामाणिकपणें बनविलेलें असे ना—फारशी किंमत रहात नाहीं हें सरकारास माहीत नव्हतें असें नाहीं. सरकारास सदासर्वदा विरोध करावयाचा या कृतनिश्चयानेंच कित्येक लोकनियुक्त सभासद आपलें वर्तन ठेवतात असें दाखवितां यावें व आपलें करणें मान्य असणारे असेही लोकनियुक्तांतही कित्येक सभासद असतात ही गोष्ट निदर्शनास आणतां यावी या हेतूनेंच विशिष्ट वर्गांतून प्रतिनिधी निवडून घेण्याचा उपक्रम सुरू करण्यांत आला. या उपक्रमानें केवळ सरकारी सभासदांचाच नव्हे तर लोकमताचाही आपणास पाठिंबा असून निवळ

अधिकाराच्या जोरावर आपण कारभार करीत नाहीं असें जनतेच्या निदर्शनास आणण्याची सरकारची खटपट असते. शिवाय लोकनियुक्त युरोपियन सभासद सरकारास टेकूं देतातच. याप्रमाणें सरकारच्या ध्वजाखालीं मंत्री, सरकारी सभासद, लोकनियुक्त युरोपियन सभासद, सरकारनियुक्त बिनसरकारी सभासद व सार्वजनिक प्रश्नांसंबंधीं ज्यांची दृष्टि सामान्यतः आकुंचित असते असे वर्गविशिष्ट प्रतिनिधी अशांचा जमाव झाल्यावर लोकमताचा पाडाव होण्यास कितीसा अवधी लागणार? प्रांतिक कौन्सिलांत लोकपक्षाचें बहुमत असतां अनेक प्रसंगीं सरकारास कां विजय मिळे याचें कारण यावरून समजून येईल. तेथें जर ही स्थिति तर धडधडीत सरकारपक्ष जेथें प्रबळ होता त्या वरिष्ठ कौन्सिलसंबंधीं नुसती कल्पनाच करावी!

सरकारच्या या धोरणाच्या समर्थनार्थ असें सांगण्यांत येई कीं, हिंदुस्थानच्या कारभाराची जबाबदारी जोंवर पार्लमेंटवर आहे तोंवर येथील कारभारावर लोकमताचा परिणाम होऊं देणें इष्ट नाहीं; अशा स्थितींत कौन्सिलांचे अधिकार दिखाऊच राहणार.

८. मतदारसंघ व निवडणुकीचे नियम.

मोर्ले–मिंटो सुधारणांनीं लोकनियुक्त प्रतिनिधी घेण्यास सुरवात केल्यावर वरिष्ठ कायदेकौन्सिलांतील २७ लोकनियुक्त सभासदांपैकीं १४ विशिष्ट समाजांतून व वर्गांतून निवडले जात. त्यांची निवडणूक प्रत्यक्षपणें मतदार लोकांकडून होत असे, त्यामुळें आपले हितसंबंधास जागणारे प्रतिनिधी त्यांस निवडून देतां येत. परंतु बाकीचे जे १३ सर्व जनतेचे म्हणून प्रतिनिधी येत त्यांची निवड प्रत्यक्ष मतदार लोकांकडून न होतां अप्रत्यक्षपणें निवडलेल्या प्रांतिक कायदेकौन्सिलांतील सभासदांकडून होई. या निरनिराळ्या कौन्सिल–मतदारसंघांत सरासरीनें २२ मतदार असत. हीच पद्धति प्रांतिक कौन्सिलांच्या निवडणुकींत लागू करण्यांत आली होती. कांहीं विशिष्ट मतदारसंघांचे प्रतिनिधी सोडल्यास बाकीचे अप्रत्यक्षपणें निवडले जात. त्यांची निवडणूक म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्ड यांच्यामार्फत होई.

ज्यावेळीं म्युनिसिपालिट्या व लोकल बोर्ड आपले प्रतिनिधी नेमून त्यांच्याकडून सभासद निवडून देतात त्यावेळीं जनता व तिचा कौन्सिलवरील प्रतिनिधी

यांचा प्रत्यक्ष कांहींच संबंध रहात नाहीं. कौन्सिलांत निवडून येऊं इच्छिणारे उमेदवार म्युनिसिपालिटया व लोकलबोर्ड यांच्या सभासदांची मर्जी संपादन करण्याची धडपड करतात. या पद्धतीप्रमाणें वरिष्ठ कौन्सिलांतील सभासद निवडून देणारे प्रांतिक कौन्सिलांतील लोकनियुक्त सभासद हेच मतदार लोक होत व त्यांचा एक मतदार संघ समजण्यांत येई. तसेंच प्रांतिक कौन्सिलांतील सभासदांची निवड करणारे मतदार म्युनिसिपालिटयांचे व लोकलबोर्डांचे सभासद लोक असत व त्यांचा एक संघ मानण्यांत येई. जनतेस या दोघांच्या मध्यस्थीनेंच आपलें कार्य करावें लागे. याचा परिणाम म्हणजे सर्व कौन्सिलांत कायदेपंडितांचा भरणा अतोनात झाला. सन १९०९, १९१२ व १९१६ सालीं वरिष्ठ कायदेकौन्सिलांत शेंकडा अनुक्रमें ३७, २६ व ३३ वकील होते. स्वतंत्र मतदारसंघ (मुसलमान, जमीनदार व व्यापारी) वगळल्यास (कारण त्यांतून वकील वर्गांतील लोक निवडून येणें शक्य नसतें) हें प्रमाण त्या तीन सालीं अनुक्रमें शेंकडा ४०, ४५ व ५४ असल्याचें आढळून आलें. प्रांतिक कौन्सिलांत तर वकीलांचा भरणा याहून अधिक होता. जमीनदार व व्यापारी लोकांकरितां राखून ठेवलेल्या जागा धरल्यास त्या सालीं त्यांचें प्रमाण शेंकडा ३८, ४६ व ४८ पडलें व त्यांना सोडून १९१६च्या निवडणुकींत सर्व प्रांतांतील लोकनियुक्त सभासदांपैकीं शेंकडा ७० वकील वर्गांतील लोकच निवडून आल्याचें दिसून आलें.

मोर्ले—मिंटो सुधारणा अंमलांत आल्यावर वरिष्ठ कायदे कौन्सिलच्या निवडणुकीसाठीं पुढील नियम करण्यांत आले: —

१ खालील लोकांशिवाय इतरांस निवडणुकींस उभें रहाण्याचा अधिकार आहे.

(१) जे ब्रिटीश प्रजाजन नाहींत.
(२) जे सरकारी नोकर आहेत.
(३) स्त्रिया.
(४) कोर्टानें मेंदू ताळयावर नाहीं असा शिक्का मारलेले.
(५) जे २५ वर्षांच्या आंत आहेत.
(६) ज्यांस सरकारी नोकरींतून बडतर्फ केलें आहे.
(७) ज्यांस फौजदारी कोर्टानें ६ महिने अगर जास्त शिक्षा ठोठावली आहे; अगर ज्यांना काळयापाण्याची सजा झाली किंवा ज्यांकडून चांगल्या वर्तणुकीबद्दल जामीन घेण्यांत आला, परंतु शिक्षा किंवा

जामीन रद्द करूनही ज्यांस क्षमा मिळाली नाहीं.

(८) ज्यांची वकीलीची सनद कोर्टानें काढून घेतली आहे.

(९) किंवा जे गव्हर्नर जनरलच्या मतें कायदेकौन्सिलांत आल्यास सार्वजनिक हितास धोका पोंचण्याचा संभव आहे, किंवा ज्यांची अब्रू मलीन झाली आहे.

यांपैकीं शेवटच्या चौघांस गव्हर्नर जनरलच्या परवानगीनें निवडणुकीस उमेदवार म्हणून उभें राहतां येतें.

२. स्त्री, अज्ञान व वेडेपीर सोडून इतरांस मतदानाचा अधिकार जरूर ती लायकी असल्यास देण्यांत येईल.

३. प्रत्येक सभासदानें कौन्सिलांत बसण्यापूर्वी राजनिष्ठेची शपथ घेतली पाहिजे.

४. (अ) जे निवडणूक झाल्यावर पहिल्या नियमांतील पोटनियम ३, ४, ६, ७, ८, ९ यांत मोडण्यासारखे असतील त्यांची निवडणूक गव्हर्नर जनरल रद्द करील.

(ब) गव्हर्नर जनरलनें झालेली निवडणूक रद्द केल्यास मतदारसंघास तशी जाहीर नोटीस देण्यांत येईल, किंवा गव्हर्नर जनरल स्वतः सभासदाची नेमणूक करील.

(क) दुसऱ्या खेपेस झालेली निवडणूक बेकायदेशीर ठरल्यास गव्हर्नर जनरल कोणाचीही नेमणूक करूं शकेल.

५. एकाद्या सभासदास दोन मतदारसंघांनीं एकाच वेळीं निवडून दिल्यास निवडणूक गॅझेटांत प्रसिद्ध झाल्यापासून ७ दिवसांच्या आंत आपण कोणाचे प्रतिनिधी होणार हें त्यानें सरकारच्या सेक्रेटरीस न कळविल्यास गव्हर्नर जनरल सांगेल त्यांचा प्रतिनिधी होणें त्यास भाग पडेल. असें झाल्यास तो दुसऱ्या जागेकरितां उभा नव्हता असें समजून त्याच्या खालचा उमेदवार त्या जागेकरतां निवडून आला असें समजण्यांत येईल.

६. (अ) प्रत्येक लोकनियुक्त अगर सरकारनियुक्त सभासदाची मुदत तीन वर्षें असेल, परंतु सरकारनियुक्त सभासदांच्या बाबतींत ती मुदत त्यांचीं नांवें गॅझेटांत आल्यापासून मोजण्यांत येईल, व लोकनियुक्त सभासदाच्या बाबतींत ती गॅझेटांत निवडणुकीचा निकाल प्रसिद्ध झाल्या

तारखेपासून मोजण्यांत येईल. तज्ञांची मुदत नेमणूक करतांनाच ठरविण्यांत येईल.

(ब) तात्पुरती रिकामी जागा निवडणुकीनें अगर नेमणुकीनें भरल्यास पूर्वीच्या जागेच्या राहिलेल्या मुदतीपुरतीच ती नेमणूक अगर निवडणूक होईल.

७. कायदे करणें, नियम करणें किंवा आपल्या अधिकारांतील इतर कामें कार्यकारी मंत्र्याशिवाय कमींतकमी १५सभासद हजर असल्यावांचून कौन्सिलास करतां येणार नाहींत.

८. (अ) लांचलुचपतीचे प्रकार झाल्यास कोणतीही निवडणूक कायदेशीर ठरणार नाहीं.

(ब) जो कोणी आपल्यास मत देण्यास किंवा दुसऱ्यास न देण्यास मन वळविण्याकरतां पैसे अगर मूल्यवान् पदार्थ देईल, अगर मतदारास लाभ करून घेतां येईल अशा प्रकारचें आश्वासन देईल, अगर धमकी देऊन मतें मिळवील त्यानें लांचलुचपत केली असें समजण्यांत येईल.

(क) जो कोणी स्वतः मतदार नसतां दुसऱ्याच्या नांवावर मत देईल तो वरील आरोपास पात्र होईल.

(ड) उमेदवाराच्या सल्ल्यानें, त्यास माहीत असतां, किंवा त्याच्या अधिकारांत काम करणाऱ्या इसमानें लांचलुचपत केल्यास, उमेदवार दोषी ठरतो.

९. (अ) जर कोणास निवडणुकीचा निकाल बेकायदेशीर ठरवावयाचा असेल तर त्यानें तो गॅझेटांत प्रसिद्ध झाल्यापासून १५ दिवसांच्या आंत गव्हर्नर जनरलकडे अर्ज करावा.

(ब) गव्हर्नर जनरल त्याच्या कायदेशीरपणाबद्दल निर्णय देईल, अगर दुसरी निवडणूक करण्याचा हुकूम सोडील.

(क) तसा हुकूम निघाल्यापासून ठरावीक मुदतींत नवीन निवडणूक न झाल्य गव्हर्नर जनरल कोणाचीही नेमणूक करूं शकेल. मात्र तो निवडणुकीस लायक पाहिजे.

१०. या नियमांसंबंधानें शब्द, वाक्यरचना अगर अर्थ यांबद्दल मतभेद झाल्यास गव्हर्नर जनरल जो निर्णय देईल तो कायम समजला जाईल.

९. कौन्सिलची कार्यपद्धति.

सन १८९२ च्या व १९०९ च्या कौन्सिल ॲक्टांनीं कौन्सिलच्या कामासंबंधानें सन १८६१ च्या कौन्सिल ॲक्टांत असलेल्या नियमांत फारसा फरक केला नाहीं, व त्याच नियमांच्या आधारें अजूनही कार्यक्षेत्र ठरविण्यांत येतें. यासंबंधीं काय निर्बंध आहेत, ते मागें एका ठिकाणीं आलेंच असल्या-मुळें त्याची पुनरुक्ति करण्याचें प्रयोजन नाहीं. सन १८६१ च्या कायद्यांत एक कलम असें होतें कीं, "हिंदुस्थान सरकारच्या कायदे कौन्सिलच्या बैठकींत कार्यक्रमपत्रिकेवर असणाऱ्या कामांव्यतिरिक्त इतर काम करण्यांत येऊं नये. फार तर बैठकीचें काम कसें चालावें याबद्दलच विचार व्हावा. इतर बाबतींत कोणत्याही ठरावाचा विचार होतां कामा नये." पुढें सन १८९२त या कलमाची फेरतपासणी होऊन सभासदांस राज्यकारभारावर प्रकाश पाडण्याच्या इच्छेनें सरकारास प्रश्न विचारून माहिती मिळविण्याची प्रथम परवानगी मिळाली. त्याच वेळीं बजेटवर सामान्य चर्चा करण्याची परवानगी देण्यांत आली. पुढील वर्षाच्या अंदाजपत्रकाची एकेक प्रत सभासदांस देण्यांत येई व त्यावर नेमलेल्या दिवशीं त्यांच्याकडून टीका झाल्यास अगर कांहीं सूचना आल्यास सरकार जरूर वाटल्यास खुलासा करी अगर क्वचित्प्रसंगीं त्यांपैकीं कांहीं मान्यही करी. इतक्यावरच सर्व कारभार आटपे. कोणताही ठराव आणतां येत नसे. या नियमांत सन १९०९ च्या कायद्यामुळें फरक झाला. त्या सालीं वरिष्ठ सरकारास नवीन नियम करण्याचा अधिकार मिळाला. या नियमान्वयें विचारलेल्या प्रश्नाचें उत्तर समाधानकारक नसल्यास फाड करून घेणारे जादा किंवा पुरवणी प्रश्न विचारण्याची सभासदांस मुभा मिळाली. तसेंच अंदाज-पत्रकावर व सार्वजनिक हिताच्या प्रश्नांवर ठराव आणण्याचा हक्क त्यांस देण्यांत आला. ह्या सवलती सन १८६१ चे नियम रद्द करून देण्यांत आल्या नसून सन १९०९ च्या ॲक्टानें गव्हर्नर जनरलास जादा नियम करण्याचा जो अधिकार मिळाला त्या अधिकारान्वयें केलेल्या नियमानुसारच देण्यांत आल्या.

मोर्ले–मिंटो सुधारणांमुळें बजेटवर ठराव आणण्याचा अधिकार सभास-दांस मिळाला हें मागें सांगितलेंच आहे. ठरावीक दिवशीं पुढील वर्षाकरतां जमाखर्चाची काय व्यवस्था करण्यांत आली याची माहिती सभा-

सदांस करून देण्यांत येई. त्या दिवशीं चर्चा होत नसे. पुढें नेमलेल्या दिवशीं अंदाजपत्रकाचा विचार होई व तेव्हां कोणाही सभासदास करांत फेरफार करणें, नवीन कर्ज काढणें वगैरे संबंधीं सूचना अगर ठराव आणतां येई व त्याचा निकाल होईपर्यंत तपशिलाचा विचार होत नसे. यानंतर अंदाजपत्रकांतील निरनिराळ्या सदरांची चर्चा होई व तीं कमीजास्त करण्याचे ठराव येऊं शकत. नंतर या सर्व चर्चेचा विचार करून सरकार योग्य वाटल्यास अंदाजपत्रकांत फेरफार करी. व शेवटची पायरी म्हणजे हें नवीन अंदाजपत्रक कौन्सिलास सादर करण्यांत येत असे. या वेळीं त्यावर सर्वसाधारण वादविवाद होत असे; परंतु नवीन ठराव आणतां येत नसे. त्यावर मतें घेतलीं जात नसत. याप्रमाणें हिंदुस्थानसरकारच्या कायदे कौन्सिलकडून बजेटचा विचार होई.

प्रांतिक कौन्सिलांतील बजेटचा मार्ग मात्र जरा भिन्न होता. तेथें १२ सभासदांची एक सिलेक्ट कमिटी असून त्यांत निम्मे सरकारी व निम्मे बिनसरकारी सभासद असत. या सिलेक्ट कमिटीकडे अंदाजपत्रक प्रथम पाठविण्यांत येऊन तिच्या विचारें तें तयार झाल्यावर हिंदुस्थान सरकारच्या मंजुरीकरतां पाठवावें लागे. तें कौन्सिलपुढें ठेवण्यांत आल्यावर त्याचा विचार वरिष्ठ कौन्सिलांतील बजेटप्रमाणेंच करण्यांत येई. नंतर नवीन फेरफार झालेलें बजेट पुनः हिंदुस्थान सरकारच्या मंजुरीकरतां पाठविण्यांत येई.

बिल पास होण्यापूर्वी त्यास निरनिराळ्या बिकट मार्गानें प्रवास करावा लागे. प्रथम कौन्सिलपुढें आणण्याची सरकारकडून परवानगी मिळवावी लागे. कौन्सिलपुढें आल्यावर लोकांच्या माहितीकरितां तें प्रसिद्ध केलें जाई. पुढें कौन्सिलच्या सिलेक्ट कमिटीकडून त्याचा सर्व बाजूंनीं विचार होऊन फेरफार केलेला मसुदा कौन्सिलास सादर केला जाई. नंतर सभासद त्यावर टीका करून सूचना आणीत व त्यावर मतें घेऊन त्यांचा निकाल लागे. शेवटीं हें बिल पास झाल्यावर प्रांताधिपतीची त्यास मंजुरी मिळे व तें गव्हर्नर जनरलकडे मंजुरीकरितां रवाना होई. ती मिळाल्यावर त्यास कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होत असे.

१९०९ च्या कायद्यानें काय काय सुधारणा घडवून आणल्या त्यांची त्रोटक माहिती हिंदुस्थान सरकारनें प्रसिद्ध केलेल्या ता. १६ नोव्हेंबर १९०९ च्या खलित्यांत दिलेली आहे ती उपयुक्त वाटल्यावरून खालीं देत आहों:—

" या कायद्यानें राज्यघटनेंत केलेले फरक फार महत्त्वाचे आहेत.

कायदे कौन्सिलांचा विस्तार बराच झाला असून जेथें पूर्वी १२६ सभासद होते तेथें ३७० करण्यांत आले. यापुढें सर्व प्रमुख वर्गांना व वर्णांना आपले हितसंबंधाची काळजी घेण्याकरितां कौन्सिलांत प्रतिनिधी पाठवितां येतील. पूर्वी ३९ लोकनियुक्त असत; परंतु यापुढें ते १३५ असतील. पूर्वी लोकनियुक्तांची निवडणूक शिफारसवजा असे; परंतु यापुढें त्यास सरकारच्या मान्यतेची गरज पडणार नाहीं, व स्वयंसिद्ध हक्कानें कौन्सिलमध्यें शिरतां येईल. सन१८९२च्या ॲक्टानें सर्व कौन्सिलांत सरकारी सभासदांचें बहुमत असे. परंतु नवीन सुधारणांमुळें सर्व प्रांतिक कौन्सिलांत बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत करण्यांत आलें आहे. कौन्सिलच्या घटनेंत सुधारणा करण्यांत येऊन तिचें कार्यक्षेत्रही वाढविण्यांत आलें आहे. सरकारास विचारलेल्या प्रश्नांचें समाधानकारक उत्तर न मिळल्यास पुरवणी प्रश्न विचारण्याचा सभासदांस हक्क देण्यांत आला आहे. त्यांस बजेटवर वादविवाद व सार्वजनिक हिताच्या गोष्टींवर चर्चा करण्याचा अधिकार मिळाला आहे. भविष्यकाळीं बजेट तयार करण्यांत सभासद जास्त लक्ष घालतील व त्यावरच नव्हे तर सर्व राज्यकारभारावर टीका व वादविवाद करून योग्य सूचना व सल्ला देतील असें वाटतें. तसेंच कोणतीही सूचना अगर शिफारस ठरावाच्या रूपानें आणतां येईल. या सुधारणांमुळें लोकपक्षीय पुढाऱ्यांस राज्यकारभाराच्या व कौन्सिलच्या कामांत अधिक वांटा मिळून उपयुक्त कामगिरी करून दाखविण्याची संधी मिळेल, अशी गव्हर्नर जनरलास आशा वाटत असून यायोगें मिळालेल्या नवीन अधिकारांचा व सत्तेचा उपयोग ते सरकारशीं सहकारिता करून जनतेस संतुष्ट राखण्याच्या कामीं करतील असा भरंवसा वाटतो."

मोर्ले-मिंटो सुधारणांमुळें हिंदी जनतेची आकांक्षा व्हावी तितकी तृप्त झाली नाहीं, व त्यांपासून तिचा बराच फायदा होईल अशी जी आशा वाटत होती ती निष्फळ ठरली. स्थानिक कारभार सुधारून जनतेस राजकीय शिक्षण व स्वराज्याचा ओनामा घालून देण्यांत त्यांचा उपयोग होईल असें प्रथम वाटत होतें. प्रांतिक सरकारांस आर्थिक क्षेत्रांत ज्यास्त स्वातंत्र्य न मिळण्याचें कारण असें कीं, पार्लमेंटचा हिंदुस्थान सरकारवरील ताबा पूर्ववत् कायम राहिला. त्यामुळें कौन्सिलचें कार्यक्षेत्र संकुचित राहून सरकारवर लोकमताचा परिणाम विशेष झाला नाहीं. लोकदृष्ट्या हिताच्या कोणत्याही ठरावास

" आपणांस या बाबतींत कांहीं करण्याचा अधिकार नाहीं " हें ठराविक उत्तर प्रांतिक सरकार देऊं लागल्यामुळें जनतेचा सरकारवरील विश्वास उडाला. सरकार लोकमताची पर्वा करीत नाहीं, असें दिसून आल्यावर बिनसरकारी सभासदांना प्रायः शुष्क विरोध करण्याशिवाय गत्यंतर उरलें नाहीं. याप्रमाणें कौन्सिलांत विरोधास भरती आली असतां त्या बाहेर राष्ट्रीय जागृतीची लाट उसळून तिनें सर्व देश व्यापून टाकिला. कौन्सिलांत नियमबद्ध होऊन संकुचित कार्यक्षेत्रांत कर्तव्य बजावण्यापेक्षां त्याबाहेर राहून सरकारवर हल्ले चढविण्याची व बेजबाबदारपणें मनसोक्त टीका करण्याची महत्त्वाकांक्षा लोकांत बळावत जाऊन कौन्सिलें कुचकामाचीं, निदान सद्यस्थितींत अपरिणामकारक आहेत, असा सर्वत्र समज होऊं लागला. याच वेळीं युरोपांत महायुद्धाचा वणवा पेटून इंग्रज सरकार संकटांत सांपडलें असतां हिंदुस्थाननें त्यास जिवापाड मदत कशी केली याचें वर्णन मागें आलेंच आहे. त्याचा अंशतः मोबदला देण्यांत यावा म्हणून २० आगष्ट १९१७च्या जाहिरनाम्यानें त्यास साम्राज्यांतर्गत वसाहतींच्या धर्तीवर स्वराज्य देण्याचा आपला मानस आहे असें पार्लमेंटनें जाहीर केलें. त्याचेंच फळ सन १९१९च्या मॉटेग्युचेम्सफोर्ड सुधारणा होत. त्यामुळें मोर्ले–मिंटो सुधारणांत आणखी पुढें प्रगति काय झाली हें पुढील विवेचनावरून कळून येईल.

१०. नवीन फेरफार.

लॉर्ड चेम्सफर्ड व भारतमंत्री यांनीं सन१९१७सालीं हिंदुस्थानची राजकीयदृष्ट्या पहाणी केली असतां त्यांस आढळून आलें कीं, येथील नोकरशाही फार प्रबळ असून सरकारवर लोकमताचा परिणाम होत नाहीं. बजेटवरील ठराव व सूचना पास झाल्या तरी त्या सरकारवर बंधनकारक नसल्यामुळें अनाहूत सल्ल्यापेक्षां त्यांस अधिक किंमत मिळत नाहीं. राज्यकारभारावर टीका केलेली असली तरी त्या टीकेचा सरकारी धोरणांत फेरफार घडवून आणण्याच्या कामीं व्हावा तसा उपयोग होत नसे. फक्त कायदेकौन्सिलांत बिलें पास करण्याच्या पद्धतींत थोडी प्रगमनशील सुधारणा झाली होती. याशिवाय गव्हर्नर जनरलास ६ महिनेपर्यंत चालू राहतील असे कायदेवजा हुकूम करण्याचा अधिकार असे. ही सर्व परिस्थिति लक्षांत घेऊन वरील मुत्सद्यांनीं

नवीन बिलांत भारतमंत्री, हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांचे संबंध कसे असावेत, कौन्सिलांच्या घटनेंत कोणते फेरफार करणें जरूर आहे, लोकमताचा परिणाम सरकारवर कोणत्या बाबतींत होणें श्रेयस्कर आहे, हिंदी लोकांस राज्यकारभारावर फक्त निकामी टीका करण्यास सवलत न देतां जबाबदारीचा वांटा देऊन वसाहतींतील स्वराज्याचें शिक्षण कसें देतां येईल, इत्यादि बिकट प्रश्नांचा यथासांग विचार करून जे फेरफार केले, त्यामुळें सन १९०९ च्या व १९१९च्या सुधारणांत महदंतर पडलें असेंच म्हणावें लागतें. सन १९०९ च्या कायद्यानें हिंदी लोकांचा राज्यकारभाराशीं फक्त परिचय झाला, परंतु १९१९ च्या कायद्यानें कारभारांत तिला वांटेकरी करण्यांत आलें; ही भिन्नता नजरेसमोर ठेवल्यास या सुधारणांचें रहस्य कळून येणार आहे.

हिंदुस्थान सरकारचा कारभार लोकमतानुवर्ती होण्यासारखे फेरफार नवीन कायद्यानें घडवून आणले नाहींत. पार्लमेंटची हुकमत कायम राखली पाहिजे व तिलाच हिंदुस्थान सरकार अखेरीस जबाबदार राहिलें पाहिजे हें धोरण नजरेपुढें ठेवून भारतमंत्री व हिंदुस्थान सरकार यांचे संबंधांत विशेष फरक करण्यांत आला. पुढील सुधारणांचा हप्ता केव्हां द्यावयाचा हें सुद्धां पार्लमेंटच्याच मर्जीवर अवलंबून आहे. वरिष्ठ कायदेकौन्सिलास पार्लमेंटच्या हिंदुस्थानविषयक कायद्यांत दुरुस्ती करतां येत नाहीं. हिंदुस्थानच्या अंतर्गत व्यवस्थेसंबंधानें, व कायदेकौन्सिलच्या संमतीनें हिंदुस्थान सरकारनें ठरविलेल्या धोरणांत, भारतमंत्र्यानें हात घालूं नये असा उपदेश पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें त्यास केला आहे व त्याप्रमाणें मि. मॉंटेग्यु यांनीं आपलें वर्तन ठेवलें होतें. हिंदुस्थान सरकार व कायदे कौन्सिल यांत लढा पडला तर मात्र भारतमंत्र्यानें त्याचा निकाल करावा असें तिनें सुचविलें आहे. या ठिकाणीं मागें एकदां आलेल्या एका महत्त्वाच्या गोष्टीचा उल्लेख करणें जरूर आहे. संयुक्त कमिटीनें असें म्हटलें आहे कीं, " ब्रिटिश साम्राज्यांतील एक अत्यंत मोठा घटकावयव या नात्यानें हिंदुस्थानास स्वतःच्या गरजा उत्तम प्रकारें भागवितां येऊन स्वतःचें हित करण्याची संधी मिळेल अशा रीतीनें स्वतःस सोईस्कर असें जकातीचें धोरण ठरविण्याचा अधिकार असला पाहिजे........आपलें आर्थिक धोरण कसें ठेवावें, आपल्या कारखान्यांस व उद्योगधंद्यांस ऊर्जितावस्था कशा प्रकारें येईल, व आपले हितसंबंध सुरक्षित कसे रहातील हें ठर-

विण्याचा हक्क इंग्लंड आस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, कॅनडा, व दक्षिण आफ्रिका या देशांप्रमाणें हिंदुस्थानासही असला पाहिजे हें उघड आहे. याकरतां भारत-मंत्र्यानें हिंदुस्थान सरकारवर आपल्या कौन्सिलच्या संमतीनें जें धोरण ठरवील त्यांत, परराष्ट्रीय अगर साम्राज्यविषयक धोरणास बाध येत नसल्यास, विनाकारण ढवळाढवळ करूं नये."

११. हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक कौन्सिलें.

मि. मॉंटेग्यू व लार्ड चेम्सफर्ड यांच्या परीक्षणांतील दुसरा मुद्दा म्हणजे हिंदुस्थान सरकारचा प्रांतिक सरकारवरील ताबा हा होय. आजपर्यंत हिंदुस्थान सरकारची प्रांतिक कौन्सिलांत पास होणाऱ्या सर्व बिलांवर करडी नजर असल्यामुळें त्यांस स्वतंत्रतेनें कांहींच करतां येत नसे. कोणतीही बाब कौन्सिलांत येण्यापूर्वीं ती गव्हर्नर जनरलकडे पाठवावी लागे. व त्यास ती पसंत पडल्यास कौन्सिलपुढें ठेवण्यांत येई. तेथें पास झाल्यावर पुन्हां गव्हर्नर जनरलकडे तिची रवानगी होऊन त्यास जरूर वाटल्यास तींत फेरफार करण्याचा अगर ती फेटाळून लावण्याचा अधिकार असे. सर्व बिलें गव्हर्नर जनरलकडे दोनदां म्हणजे कौन्सिलपुढें येण्यापूर्वीं व पास झाल्यानंतर पाठवावी लागत. नवीन कायद्यानें प्रांतिक सरकारांत जबाबदार राज्यपद्धतीचा पाया घालण्याचें ठरल्यामुळें हिंदुस्थान सरकारास आपला ताबा ढिला करणें भाग पडलें. प्रांतिक खात्यांची विभागणी होऊन राखीव व सोपींव अशीं खातीं निर्माण झालीं. राखीव खातीं सरकारच्या हातीं ठेवण्यांत आलीं व सोपींव खात्यांचा कारभार लोकनियुक्त सभासदांतून प्रधान नेमून त्यांच्याकडे म्हणजे वस्तुतः कौन्सिलकडे सोंपविण्यांत आला. प्रधानांस कौन्सिलच्या संमतीनेंच या खात्यांचा कारभार करावा लागतो. राखीव खात्यांसंबंधांत संयुक्त कमिटीनें असें सुचविलें आहे कीं प्रांतिक सरकारास कायदेकौन्सिलचें पाठबळ असल्यास तेथील व्यवस्थेंत हिंदुस्थान सरकारनें हात घालूं नये. तसेंच प्रधानांच्या हातीं देण्यांत आलेल्या खात्यांशीं आपला कांहींच संबंध नाहीं अशी भावना बाळगावी. या व्यवस्थेमुळें प्रांतिक सरकारांस बरेंच स्वातंत्र्य मिळालें असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. कौन्सिलच्या संमतीनें केलेल्या राखीव खात्यांच्या व्यवस्थेंत हिंदुस्थान सरकार आपण होऊन ढवळाढवळ करणार नाहीं व तोडून दिलेल्या खात्यांची

सर्व जबाबदारी प्रधान व प्रांतिक सरकार यांवरच ठेवील. यामुळें हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांच्या संबंधांत किती अंतर पडलें हें सहज दिसून येतें.

१२. वरिष्ठ कायदेकौन्सिलें.

मागें सांगितलें आहेच कीं, मोर्लें-मिंटो सुधारणांमुळें लोकनियुक्त प्रतिनिधींची निवडणूक अप्रत्यक्षपणें होत असे. अप्रत्यक्षपणें म्हणजे ते प्रतिनिधी व मतदार लोक यांचा संबंध न येतां या दोहोंच्या मध्यस्थांकडून ती करण्यांत येई. उदाहरणार्थ वरिष्ठ कायदे कौन्सिलांतील प्रतिनिधींची निवडणूक प्रांतिक कौन्सिलांतील लोकनियुक्त सभासद करीत. तसेंच प्रांतिक कौन्सिलांतील प्रतिनिधी लोकांकडून न निवडतां म्युनिसिपालिट्या, डिस्ट्रिक्ट बोर्डें इत्यादिकांकडून निवडण्यांत येत. त्याचप्रमाणें रजिस्टर्ड पदवीधर आपले प्रतिनिधी विश्वविद्यालयांत पाठवीत व त्यांच्याकडून एक प्रतिनिधी कौन्सिलमध्यें पाठविण्यांत येत असे. मतदारसंघ फारच लहान असल्यामुळें सभासद जनतेस जबाबदार न रहातां त्यांची सर्व भिस्त या संघांवरच असे. वरिष्ठ कौन्सिलांत सभासद पाठविणाऱ्या सर्वांत मोठ्या मतदारसंघांत ६५० लोक होते. यामुळें लांचलुचपतीचे प्रकार घडून येत असावेत अशी शंका घेण्यास जागा असे, व जनतेस राजकारणांतील जबाबदारीची जाणीव होण्यास अवसर नसे. या परिस्थितींत बदल व्हावा म्हणून सन १९१९ च्या कायद्यानें कौन्सिलांच्या घटनेंत पुढील फेरफार करण्यांत आले.

(१) हिंदुस्थान सरकारचें वरिष्ठ कौन्सिल मोडून नवीन दोन कौन्सिलें निर्माण करण्यांत आलीं. दोहोंत लोकनियुक्त सभासदांचें बहुमत करण्यांत आलें.

(२) प्रांतिक कौन्सिलांचा आकार वाढवून लोकनियुक्तांचें प्रमाण वाढविण्यांत आलें.

(३) अप्रत्यक्ष निवडणूक बंद होऊन प्रत्यक्ष निवडणूक सुरू झाली.

(४) मतदार लोकांची संख्या वाढवून मतदारांस आवश्यक असलेल्या लायकीची मर्यादा शक्य तितकी कमी करण्यांत आली. जगांतील बहुतेक सुधारलेल्या राष्ट्रांत वरिष्ठ सरकारचीं दोन कौन्सिलें ठेवण्याचा प्रघात आढळून येतो. इंग्लंड, फ्रान्स, अमेरिका, इटली, जपान वगैरे निरनिराळी शासनपद्धति असणाऱ्या राष्ट्रांत दोन कायदेमंडळें आहेत. हीं दुहेरी कौन्सिलें निर्माण कर-

ण्याचा उद्देश असा कीं, त्यांचा एकमेकांवर वचक राहून कायदे पास करण्यांत घाई होऊं नये. वादविवाद दोन्ही ठिकाणीं होत असल्यामुळें बिलांची फेर-तपासणी होते, पोक्त विचार करण्यास संधी मिळते, व सर्व दर्जांच्या, वर्णांच्या व वर्गांच्या लोकांकडून सर्व बाजूंनीं चर्चा होऊन त्यांत दोष रहात नाहींत. निरनिराळ्या दर्जांचे, वर्णांचे व वर्गांचे प्रतिनिधींचा एकाच कौन्सिलांत भरणा होणें शक्य नसतें. म्हणून दुहेरी कौन्सिलांची पद्धति अंमलांत आली असावी. परंतु हिंदुस्थानांत मात्र या कारणांनींच दुहेरी कौन्सिलें निर्माण करण्याचा हिंदुस्थान सरकारचा विचार होता; असें मात्र कोणीं समजूं नये. असेंब्लीमध्यें लोकनियुक्तांचें बहुमत असल्याकरणानें तेथें पास न होणारे परंतु सरकारास इष्ट वाटणारे कायदे पास करतां यावेत म्हणून ज्यांत सरकारी बहुमत कायम असेल असें कौन्सिल ऑफ स्टेट निर्माण करण्याचा सरकारचा मूळ उद्देश होता; व याच कल्पनेनें हिंदुस्थान सरकारचीं दोन कौन्सिलें असावींत अशी सूचना लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि. मॉंटेग्यु यांनीं केली होती. यांचें " कौन्सिल ऑफ स्टेट " व आतांचें " कौन्सिल ऑफ स्टेट " या दोहोंत बराच फरक आहे. त्यांच्या मतें दुहेरी कौन्सिलें अंमलांत आणण्याचा उद्देश दुसरा कोणताही नसून कौन्सिल ऑफ स्टेट नामक मंडळामार्फत एकट्याच्या अधिकारांत सर-कारास इष्ट वाटतील ते कायदे करण्यास पंचाईत पडूं नये, हाच होता. त्यांच्या योजनेंत या सभेच्या सभासदांची संख्या ५० ठरविली होती व त्यांतील २५ सरकारी नोकर व चार सरकारनियुक्त होते. त्याशिवाय गव्हर्नर जनरल त्यांचा अध्यक्ष होता. लेजिस्लेटिव्ह असेंब्लीच्या संमतीशिवाय कोण-ताही कायदा पास करण्याची त्यास मुभा होती ही योजना संयुक्त कमिटीस दोषार्ह वाटून तिनें असें ठरविलें कीं, " हिंदुस्थान सरकारचीं ' कौन्सिल ऑफ स्टेट ' व ' लेजिस्लेटिव असेंब्ली ' अशीं दोन कायदेमंडळें असावींत व दोन्ही सभांची मंजुरी मिळाल्याशिवाय कोणतेंही बिल पास होऊं नये."

(अ) कौन्सिल ऑफ स्टेट.

या सभेमध्यें (यास आपण सोईकरतां " कौन्सिल " म्हणूं) ६० सभासद असून त्यांपैकीं ३३ लोकनियुक्त व २७ सरकारनियुक्त असतात. या २७ सरकारनियुक्तांत २० सरकारी नोकर आहेत व १ वऱ्हाडतर्फे निवडलेला परंतु नंतर सरकारनें नेमलेला असतो. लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि. मॉंटेग्यु यांचें

' कौन्सिल ' व हें ' कौन्सिल ' यांतील फरक यावरून दिसून येईल. पहिल्यांत गव्हर्नर जनरल सुद्धां ३० सरकार-नियुक्त सभासद असून त्यांचेंच बहुमत होतें. परंतु दुसऱ्यांत लोकनियुक्तांचें बहुमत करण्यांत आलें आहे. पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनेंच ही सुधारणा घडवून आणिली. हल्लींच्या 'कौन्सिल'मधील ३३लोक-नियुक्तांची वांटणी पुढें दिल्याप्रमाणें करण्यांत आली आहे:-

प्रांताचें नांव.	यु० व्यापारी	मुसलमानेतर	सर्वसाधारण	मुसलमान	शीख	एकूण
१ मद्रास		४		१		५
२ मुंबई	१	३		२		६
३ संयुक्त प्रांत		३		२		५
४ पंजाब		१			१	२
५ बहार—ओरिसा		२		१		३
६ मध्यप्रांत			१			१
७ ब्रह्मदेश	१		१			२
८ बंगाल	१	३		२		६
एकूण						३०

राहिलेले ३ पंजाब, बहारओरिसा व आसाम यांतील विशिष्ट मतदार संघांनीं निवडावयाचे आहेत. मतदारांच्या यादींत ज्यांचीं नांवें नाहींत अशांस निवडणुकीस उभें रहातां येत नाहीं. मतदार होण्यास पुढीलपैकीं एकादी तरी लायकी लागतेः—(१) ज्या ठिकाणाहून निवडून यावयाचें तेथील रहिवाशी असणें. (२) जमिनीचा मालक. (३) प्राप्तीवरील कर देणारा. (४) कायदे-कौन्सिलचा सभासद. (५) स्थानिक स्वराज्यसंस्थांत सभासद. (६) पतपेढ्यांच्या बँकेचे अधिकारी. (७) विद्याविशारद अशा अर्थाची पदवी मिळालेले. सर्व प्रांतांत ' कौन्सिला'च्या निवडणुकीकरितां नियम केलेले आहेत. मुंबईतील नियम येणे प्रमाणें:—

(१)एकादी मालमत्ता कुटुंबाच्या समाईक मालकीची असल्यास सर्व कुटुंबा-वरून लायकी ठरवून त्याच्या व्यवस्थापकासच मतदानाचा अधिकार मिळेल.

(२) सर्व साधारण मतदारसंघांकडून निवडून येण्यास उमेदवार-मतदारसंघाच्या क्षेत्रांतील रहिवाशी असला पाहिजे; व तो उमेदवार.

१. सिंधमधील पहिल्या किंवा दुसऱ्या वर्गाचा जहागिरदार असावा, किंवा २००० रुपयांपेक्षां कमी जमीन महसूल देणारा असूं नये;

२. किंवा, दक्षिणेंतील अगर गुजराथेंतील सरदार असावा.

३. किंवा,ज्यास सरकारनें २००० रुपयांपेक्षां कमी नसणाऱ्या शेतसाऱ्याची सूट दिली आहे असा असावा, किंवा २००० रुपये शेतसारा देणारा तालुकदार असावा, किंवा तितका सारा भरतां येईल एवढा मोठा इस्टेटींत हिस्सा असणारा भागीदार असावा, किंवा २००० रुपये सारा भरणारा कोंकणांतील खोत असावा.

४. किंवा २००० रुपये शेतसारा असणाऱ्या जमिनीचा मालक असावा.

५. किंवा, ३०००० रुपये प्राप्तीवर कर भरणारा असावा.

६. किंवा, वरिष्ठ कौन्सिलच्या कोणत्याही सभेचा बिनसरकारी सभासद असावा, अगर कोणत्याही प्रांतिक कौन्सिलचा बिनसरकारी सभासद अगर मुंबईच्या कायदे कौन्सिलचा बिनसरकारी सभासद असावा.

७. किंवा, मुंबई म्युनिसिपालिटीचा अध्यक्ष, इतर म्युनिसिपालिटीचा बिनसरकारी अध्यक्ष अगर उपाध्यक्ष, जिल्हा बोर्डाचा बिनसरकारी अध्यक्ष व उपाध्यक्ष, यांपैकीं असावा;

८. अगर इंग्रजी अमलांतील कोणत्याही विश्वविद्यालयाचा फेलो किंवा सिनेटचा सभासद असावा.

९. किंवा, शमस्–उल्–उलमा अगर महामहोपाध्याय पदवी धारण करणारा असावा.

(३) मुसलमानांस मुसलमानेतरसंघांत मत देण्याचा अधिकार नाहीं; मुसलमानेतरांस मुसलमानसंघांत मत देण्याचा अधिकार नाहीं.

(४) मुंबईच्या युरोपियन व्यापारी सभेच्या सभासदांसच तिच्यातर्फे उभें रहाणाऱ्या उमेदवारास मत देतां येईल. मात्र तो हिंदुस्थानचा रहिवाशी असला पाहिजे.

(५) जो कोणी निवडणुकीच्या क्षेत्रांत राहणारा असेल किंवा त्यांत त्याच्या कुटुंबाचें राहण्याचें घर असेल व तो कधीं कधीं तेथें रहात असेल, किंवा त्यांत राहण्याचें घर असून तेथें नोकरचाकर ठेवून राहण्याची व्यवस्था असेल, अशासच त्या क्षेत्रांतील रहिवाशी समजलें जाईल.

गव्हर्नर जनरलच्या कार्यकारी मंत्र्यांस दोहोंपैकीं एका कौन्सिलांत सभासद नेमण्यांत येतें. परंतु दोहीकडे हजर राहण्याचा व भाषण करण्याचा त्यांस अधिकार आहे. कौन्सिलचें काम सुरूं होण्यापूर्वी गव्हर्नर जनरलास कौन्सि-

मध्यें भाषण करतां येतें. कौन्सिल ऑफ् स्टेटच्या सभासदांस, प्रधानांस व मंत्र्यांस " नामदार " म्हणतात, परंतु लेजिस्लेटिव असेंब्लीच्या किंवा प्रांतिक कौन्सिलच्या सभासदांस त्यांच्या नांवापुढें फक्त 'एम्, एल. ए.' व 'एम्. एल्, सी.' हीं अक्षरें लावण्यांत येतात.

(ब) लेजिस्लेटिव असेंब्ली.

वरिष्ठ सरकारचें दुसरें कायदेमंडळ म्हणजे लेजिस्लेटिव असेंब्ली होय. कायद्यानें जरी त्यांतील सभासदांची संख्या १४० ठरविली असली तरी ती कमी जास्त करतां येतें; परंतु लोकनियुक्तांचें प्रमाण ⅚ पेक्षां कमी करतां येत नाहीं, व बाकीच्यांपैकीं निदान ⅓ सरकारी सभासद असले पाहिजेत. हल्लींच्या असेंब्लींत १०३ लोकनियुक्त व ४१ सरकारनियुक्त आहेत. या ४१ पैकीं २६ सरकारी नोकर व १ वऱ्हाडांतील लोकनियुक्त असे असतात. मतदार होण्यास (१) विशिष्ट वर्गाचा सभासद, (२) मतदारसंघाच्या क्षेत्रांतील रहिवाशी, (३) घराचा मालक, (४) प्राप्तीवरील कर देणारा (५) जमीनदार, (६) स्थानिक स्वराज्यसंस्थांचा सभासद, यापैकीं कोणती तरी लायकी असावी लागते. १०३ लोकनियुक्तांची प्रांतवारी वांटणी पुढीलप्रमाणें आहेः—

प्रांताचें नांव	मुसलमानेतर	मुसलमान	युरोपियन	जमीनदार	हिंदी व्यापारी	शीख	युरोपियन अगर हिंदी नाहींत असे	एकूण
१ मुंबई.	७	२	२	....	१	...	......	१२
२ मद्रास.	१०	३	१	१	१	....	.....	१६
३ बंगाल.	६	६	३	१	....	...	....	१६
४ संयुक्तप्रांत.	८	६	१	१	....	....	....	१६
५ पंजाब.	३	६	....	१	....	२	.....	१२
६ बहार-ओरिसा.	८	३	....	१	....	..	......	१२
७ मध्यप्रांत.	३	१	..	१	....	....	....	५
८ आसाम.	२	१	१	...	....	....	....	४
९ ब्रह्मदेश.	....	....	१	...	...	....	३	४
१० दिल्ली.	सर्व	सा-	धा-	रण	मत	दार	संघ	१
एकूण								९८

राहिलेले ५ मुंबई व बंगाल येथील विशिष्ट मतदारसंघांना वांटून दिलेले आहेत. असेंब्लीच्या पहिल्या प्रेसिडेंटची नेमणूक करण्याचा गव्हर्नर जनरलास अधिकार आहे. ती चार वर्षेपर्यंतच असते. नंतर ती करण्याचा अधिकार असेंब्लीस देण्यांत आला आहे. तिचे पहिले प्रेसिडेंट पार्लमेंटचे माजी सभासद मि. ए. एच्. व्हाईट् यांस नेमण्यांत आलें आहे. डेप्युटी प्रेसिडेंट किंवा उपाध्यक्षाची निवडणूक असेंब्लीच करते. कौन्सिल ऑफ् स्टेट्ची हयात पांच वर्षें व असेंब्लीची तीन वर्षें ठरविण्यांत आली आहे. ह्यात वाढविणें किंवा कमी करणें गव्हर्नर जनरलच्या अधिकारांत आहे. दोन्ही सभांत सर्व जागा भरल्या नसल्या तरी काम होऊं शकतें. एकादा सभासद दुसऱ्या सभेंतील जागेकरतां निवडला गेला तर त्याची पहिली जागा रिकामी झाली असें समजण्यांत येतें.

गव्हर्नरास किंवा गव्हर्नर जनरलास त्याच्या मताप्रमाणें जरूर असलेले कायदे कौन्सिलाच्या संमतीशिवाय पास करण्याचा अधिकार आहे. देशांतील शांततेस व सुरक्षितपणास त्यांची आवश्यकता आहे असा शेरा मारला कीं त्याचें काम होतें. परंतु हा कायदा व तो पास करण्यास कोणते कारण झालें ही दोन्ही त्यानें पार्लमेंटपुढें मांडली पाहिजेत. बादशहाची संमति मिळाल्याशिवाय त्यास कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होत नाहीं. इतके करण्यास अवकाश नसला तर तो कायदा एकदम अमलांत आणतां येतो. तरी पण त्याची अम्मलबजावणी बादशहास थांबवितां येते.

कोणतेंही बिल वरिष्ठ सरकारच्या दोन्ही सभांच्या संमतीनें पास होतें. तें एका ठिकाणीं पास झाल्यावर दुसऱ्या सभेनें सहा महिन्याच्या आंत पसार केलें नाहीं तर गव्हर्नर जनरल दोन्ही सभांच्या बैठकींत त्याचा विचार करतो व तेथें हजर असलेल्या सभासदांच्या बहुमतानें त्याचा निर्णय लागतो. नंतर त्यास दोन्ही सभांची मंजुरी मिळाली असे समजण्यांत येतें.

हिंदुस्तान सरकार जमाखर्चाचा तक्ता कायदेकौन्सिलांपुढें ठेवतें त्यावेळीं सार्वजनिक कर्जावरील व्याज, भारतमंत्र्यानें नेमलेल्या नोकरांचे पगार, चीफकमिशनर व ज्युडीशियल कमिशनर यांचे पगार, धार्मिक राजकीय व संरक्षक खात्यांचा खर्च वगैरे बाबींवर चर्चा होत नाहीं. इतर खर्चास मंजुरी देणें व देणें कौन्सिलांच्या मर्जीवर अवलंबून असतें. त्याला खर्चांत छाटाछाट करण्या-

सूचना आणतां येतात व त्या पास झाल्या तरी सरकारवर बंधनकारक होऊं शकत नाहींत. कमी केलेल्या रकमा कारभारास जरूर आहेत असा शेरा मारून गव्हर्नर जनरलास खर्च करतां येतात. तसेंच देशांत शांतता राखण्यास जादा खर्च करण्याचा गव्हर्नर जनरलास अधिकार आहे.

हें बजेट पास करण्यांत "कौन्सिल ऑफ स्टेट्" चे अधिकार काय आहेत हें पाहिलें पाहिजे दरवर्षी अंदाजपत्रक 'असेंब्ली' प्रमाणें 'कौन्सिल' पुढें मांडण्यांत येतें, परंतु त्यावर सर्वांगचर्चा करून मतें देण्याचा अधिकार त्यास नाहीं. वादविवाद करणें. बजेटास संमति देणें न देणें, रकमा कमी करणें, व नामंजूर करणें, या सर्व गोष्टी फक्त असेंब्लीसच करतां येतात. 'कौन्सिलास' फक्त सरकारच्या आर्थिक धोरणावर ठरावरूपानें टीका करण्याचा अधिकार आहे. बजेटांतील नवीन कर त्यांस फेंटाळून देतां येतात. कोणतेंही बिल त्याच्या अनुमति शिवाय पास होत नाहीं. यास्तव नवीन कर बसविण्यास किंवा जुन्यांत फेरफार करावयाचा झाल्यास 'कौन्सिलची' परवानगी लागते.

१४. सन १९२१ ची प्रांतिक कौन्सिलें.

१९१९च्या सुधारणांच्या कायद्याच्या सातव्या सदरांत प्रांतिक कायदे कौन्सिलांची घटना दिलेली आहे. गव्हर्नर प्रांतिक कौन्सिलचा सभासद असत नाहीं. परंतु तेथें भाषण करण्याचा किंवा सभासदांस मुलाखतीस बोलावण्याचा त्यास अधिकार आहे. नवीन प्रांतिक कौन्सिलांतील सभासदांची संख्या पुढें दिल्याप्रमाणें आहेः—

१ मद्रास ...	११८.	४ संयुक्तप्रांत ...	११८	७ मध्यप्रांत ...	७०.
२ मुंबई	१११.	५ पंजाब	८३	८ आसाम	५३.
३ बंगाल	१२५	६ बहार-ओरिसा	९८		

प्रांतिक कौन्सिलांत लोकनियुक्तांचें बहुमत आहे. जुन्यांतही तें होतें. १९१९ च्या कायद्यानें शेंकडा वीसपेक्षां जास्त सभासद सरकारनियुक्त असूं नयेत व शेंकडा सत्तरपेक्षां कमी सभासद लोकनियुक्त असूं नयेत असें

ठरलें आहे. मतदारसंघाचे दोन प्रकार आहेत. एक सर्वसाधारण म्हणजे मुसलमानेतर, मुसलमान, युरोपियन वगैरेंचा व दुसरा स्वतंत्र मतदारसंघ म्हणजे जमीनदार, मळेवाले, खाणीवाले, गिरण्यावाले, व्यापारी, विश्वविद्यालयें यांचा. मतदारांच्या यादींत नांव असल्याशिवाय कोणासही निवडणुकीस उभें रहतां येत नाहीं, व मतदारसंघांत वर्णभेद असल्यास ज्यांकडून उमेदवार निवडून येऊं इच्छितो, त्यांशीं समवर्णाचाच तो असला पाहिजे. तो उमेदवार संघाच्या स्थलसीमेंतील रहिवाशी असला पाहिजे. उमेदवाराची लायकी जमिनीवरील कर, प्राप्तीवरील कर, जमिनीची अगर घराची मालकी, इत्यादिकांवर ठरविण्यांत येते. प्रांतिक कौन्सिलच्या मतदारांत मजूर व शेतकरी यांचा समावेश व्हावा म्हणून लायकी फारच स्वल्प ठरविण्यांत आली आहे. उदाहरणार्थ, शहरांत वार्षिक ३६रुपये भाडें देणारांस मतदार होतां येतें व खेड्यांत वार्षिक १६ रुपये सारा भरणारांस तो हक्क प्राप्त होतो. या स्वल्प लायकीमुळें मतदारांच्या संख्येंत वाढ झाली आहे. गेल्या निवडणुकीच्या वेळीं ही संख्या अदमासें ६०,०००,०० (साठ लाख) होती. मुसलमानांशिवाय इतरांकरितां स्वतंत्र जागा राखून ठेवण्यांत येऊं नयेत असें संयुक्त कमिटीचें मत होतें, परंतु पंजाबांत शीख, मद्रासेंत ब्राह्मणेतर, मुंबईंत मराठे यांस स्वतंत्र जागा मिळाल्या. मद्रासमध्य ब्राह्मणेतरांस २७ व मुंबईंत मराठ्यांस ७ जागा राखून ठेवल्या आहेत. स्त्रियांस मतदानाचा अधिकार द्यावा कीं नाहीं याबद्दल बराच तीव्र मतभद दिसून आल्यामुळें संयुक्त कमिटीनें हा प्रश्न प्रांतिक कौन्सिलांच्या मर्जीवर सोंपविला. त्याचा फायदा घेऊन मुंबई कौन्सिलनें गेल्या वर्षीं त्यांना मतदारीचा अधिकार देण्याचें ठरविलें आहे. मुंबई कौन्सिलांतील लोकनियुक्त सभासदांची वांटणी पुढें दिल्याप्रमाणें आहे:—

निवडणुकीचें क्षेत्र	वर्ग	निवडणुकीच्या क्षेत्राची मर्यादा	संख्या	रा. ठे. ज.गा
मुंबई (उत्तर भाग)	मुने. (अर्बन)	मुं.म्यु.चे बा ई. एफ. जी. वार्ड.	३	१
मुंबई (दक्षिण भाग)	,, ,,	मुं.म्यु. चे ए.सी. डी.वार्ड.	३	
कराची शहर.	,, ,,	कराची म्यु लष्करची स.हद्द.	१	
अहमदाबाद शहर.	,, ,,	अहमदाबाद म्यु. ची हद्द.	१	

निवडणुकीचें क्षेत्र	वर्ग	निवडणुकीच्या क्षेत्राची मर्यादा	संख्या	रा. ठे. जागा
सुरत शहर.	मुने. (अर्बन)	सुरत म्युनिसिपालिटीची हद्द	१	
सोलापूर शहर.	,, ,,	सोलापूर म्यु. हद्द.	१	
पुणें शहर.	,, ,,	पुणें व लष्कर म्यु. हद्द. खडकी कॅनटोन्मेट.	१	
अहमदाबाद जिल्हा.	मुने. (रूरल)	अहमदाबाद शहर सोडून सर्व जिल्हा.	२	
बडोच जिल्हा.	,,	बडोच जिल्ह्याची हद्द.	२	
कैरा जिल्हा.	,,	कैरा जिल्ह्याची हद्द.	२	
पंचमहाल जिल्हा.	,,	पंचमहाल जिल्ह्याची हद्द.	१	
सुरत जिल्हा.	,, ,,	सुरत शहर सोडून जिल्हा.	२	
ठाणें जिल्हा.	,,	ठाणे जिल्हा.	२	१
अहमदनगर जिल्हा.	,,	अहमदनगर जिल्हा.	२	१
पूर्व खानदेश जिल्हा.	,,	पूर्व खानदेश जिल्हा.	३	
नाशिक जिल्हा.	,,	नाशिक जिल्हा.	२	१
पुणें जिल्हा.	,,	पुणें शहर, लष्कर व खडकी कॅन्टोमेंन्ट वगळून सर्व जिल्हा.	२	
सातारा जिल्हा.	,,	सातारा जिल्हा.	३	
बेळगांव जिल्हा.	,,	बेळगांव जिल्हा.	२	
विजापूर जिल्हा.	,,	विजापूर जिल्हा.	१	
धारवाड जिल्हा.	,,	धारवाड जिल्हा.	२	
कानडा जिल्हा.	,,	कानडा जिल्हा.	१	
रत्नागिरी जिल्हा.	,,	रत्नागिरी जिल्हा.	२	१
पूर्व सिंध.	,,	हैद्राबाद, थार, पारकर, व नवाबशहा जिल्हे.	१ १	
पश्चिम सिंध	,,	कराची, लारखाना, सक्कर, उत्तरसिंध हद्द (कराची म्यु. सोडून).	१	
सोलापूर जिल्हा.	,,	सोलापूर शहर सोडून सर्व जिल्हा	१	१
कुलाबा जिल्हा.	,,	कुलाबा जिल्हा.	१	१

निवडणुकीचें क्षेत्र	वर्ग	निवडणुकीच्या क्षेत्राची मर्यादा	संख्या	रा. टे. जागा
पश्चिम खानदेश	मुने.(रूरल)	पश्चिम खानदेश जिल्हा.	१	१
मुंबई शहर.	मु.मान(अर्बन)	मुंबई शहर.	२	
कराची शहर.	,, ,,	कराची शहर	१	
अहमदाबाद व सुरत.	,, ,,	अहमदाबाद व सुरत शहरें.	१	
पुणें व सोलापूर शहरें.	,, ,,	पुणें व सोलापूर शहरें.	१	
इलाख्याचा उत्तर भाग	मु.मान(रूरल)	अहमदाबाद, कैरा, बडोच पंचमहाल, सुरत जिल्हें, (अहमदाबाद व सुरत शहरें सोडून).	३	
मध्यभाग.	,, ,,	पूर्व व पश्चिम खानदेश, पुणें, नाशिक, सातारा, सोलापूर, अहमदनगर जिल्हे (पुणे व सोलापूर म्युनिसिपालिट्या व सबरबन, पुणें व खडकी कॅन्टोंमेंट सोडून)	३	
दक्षिण भाग.	,, ,,	बेळगांव, विजापूर, धारवाड, कानडा, कुलाबी, रत्नागिरी जिल्हे.	२	
हैद्राबाद जिल्हा.	,, ,,	हैद्राबाद जिल्हा.	२	
कराची जिल्हा.	,, ,,	कराची जिल्हा.	२	
लारखाना, सक्कर, थार, पारकर, नबाबशहा, व उत्तरसिंध जिल्हें.	,, ,,	प्रत्येकीं अनुक्रमें ३, २, २, १, १, मिळून.	९	
मुंबई शहर.	युरोपियन	मुंबई शहर.	१	
मुंबई इलाखा.	,,	मुंबई इलाखा.	१	
दक्षिणेंतील सरदार व इनामदार.	जमीनदार	मध्य व दक्षिण भाग.	१	
गुजराथचे सरदार व इनामदार.	,,	उत्तर भाग.	१	
सिंधचे जहागीरदार व जमीनदार.	,,	सिंध.	१	

निवडणुकीचें क्षेत्र	वर्ग	निवडणुकीच्या क्षेत्राची मर्यादा	संख्या	रा. ठे. जागा
मुंबई युनिव्हर्सिटी.	....	... .	१	
मुं.युरो.व्यापारी मंडळ	... ...	... .	१	
कराची यु. व्यापारी सभा.	....	... .	१	
मुं. ट्रेडस् असोशिएशन	... .	....	१	
मुं. गिरणीवाले.	... ...	... .	१	
अहमदाबाद गिरणी-वाले.	....	....	१	
इंडियन मर्चंटस् चेंबर ॲन्ड ब्यूरो.	... .	....	१	

सोलापूर, कुलाबा व पश्चिम खानदेश ह्या जिल्ह्यांतील राखून ठेवलेल्या जागा अनुक्रमें पहिल्या, दुसऱ्या व तिसऱ्या निवडणुकीकरतांच राखून ठेवल्या आहेत. येथील एकंदर लोकनियुक्तांची संख्या ८६ असून सरकारनियुक्त २५ आहेत. सर्व मतदारसंघांचे (१) सार्वजनिक मतदारसंघ, (२) वर्णवाचक मतदारसंघ, व (३) स्वतंत्र मतदारसंघ, असे तीन वर्ग करतां येतात. पुढील कोष्ठकावरून प्रत्येक प्रांतांतील सभासदांची वर्गवारी कळून येईलः—

	नांव	मुंबई	मद्रास	बंगाल	स. प्रांत	पंजाब	बहार-ओ.	मध्यप्रांत	आसाम	एकूण
१	सर्वसा. मत.संघ	४६	६५	४६	६०	२०	४८	४०	२१	३४६
२	वर्णवाचक म.सं.	२९	२०	४६	३०	४४	१९	७	१२	[illegible]०७
३	स्वतंत्र म. सं.	११	१३	२१	१०	७	९	६	६	८३
४	ए. लोकनियुक्त	८६	९८	११३	१००	७१	७६	५३	३९	६३६
५	सरकार नियुक्त	२५	२९	२६	२३	२२	२७	७	१४	१६३
६	एकूण सभासद	१११	१२७	१३९	१२३	९३	१०३	७०	५३	८१९
७	मत.सं. (हजार)	५४८	१२४८	१०२०	१३४८	५०६	३२८	१४५	२०३	५३४६

कौन्सिलची मुदत तीन वर्षें ठरविली आहे; परंतु ती कमी करण्याचा अगर १ वर्षपर्यंत वाढविण्याचा अधिकार गव्हर्नरास आहे. मुदत संपल्यावर दुसरी निवडणूक होऊन ६ महिन्यांच्या आंत नवीन कौन्सिल तयार झालें पाहिजे. सर्व प्रश्नांचा निर्णय बहुमतानें करण्यांत येतो, व ज्यावेळीं दोन पक्षांस समान मतें पडतात त्यावेळींच अध्यक्षांस निर्णायक मत देतां येतें. पहिलीं चार वर्षें अध्यक्ष सरकारनियुक्त असावा, नंतर त्याची निवडणूक कौन्सिलनें करावी असें ठरलें आहे. याप्रमाणें पहिल्या कौन्सिलच्या अध्यक्षाचा मान सर नारायण चंदावरकर यांस देण्यांत आला. सरकारनियुक्त अध्यक्षास दूर करण्याचा अधिकार गव्हर्नरास आहे; परंतु कौन्सिलनियुक्त अध्यक्षास दूर करणें कौन्सिलच्या अधिकारांत आहे. सरकारनियुक्त अध्यक्षाचें वेतन गव्हर्नर ठरवितो व कौन्सिल-नियुक्त अध्यक्षाच्या आणि उपाध्यक्षाच्या वेतनास कौन्सिलची मंजुरी लागते.

प्रांतिक सरकारच्या तोब्यात दिलेल्या खात्यांत खालील विषयांचा समावेश होतो:—

नं. १. वैद्यकीय खातें; सहकारी पतपेढ्या; धार्मिक व परोपकारी देणग्या; उद्योगधंद्यांचें ' वृद्धि व संशोधन ' खातें; धंदे शिक्षण.

नं. २. वाचनालयें–पुस्तकालयें; पदार्थसंग्रहालयें; प्राणिसंग्रहालयें (कलकत्याचें विक्टोरिया मेमोरियल वगळून); शिक्षण खातें (अपवादः–युरोपियन व ॲंग्लोइंडियन शिक्षण; बनारस युनिव्हर्सिटी; भविष्यकाळीं स्थापन होणाऱ्या युनिव्हर्सिट्या; कलकत्ता युनिव्हर्सिटी व बंगालमधील दुय्यम शिक्षण हीं पहिलीं पांच वर्षेंपर्यंत; कलकत्ता युनिव्हर्सिटीच्या क्षेत्राबाहेरील तिचा विस्तार; संस्थानिकांचीं कॉलेजें; लष्करी शिक्षणसंस्था; हिंदुस्थान सरकारनें सरकारी नोकरांच्या मुलांकरतां चालविलेल्या शाळा).

पुढील तोब्यात दिलेल्या खात्यांवर वरिष्ठ कायदे कौन्सिलचा थोडासा ताबा आहे:– शेतकी खातें; बिनलष्करी पशु वैद्यक बाबी (Civil Veterinary Subjects); दस्त ऐवज नोंदणी खातें; जनन-मरण नोंदणी खातें; वजनें-मापें;

नं. ३. मासे धरण्याच्या जागा; अबकारी खातें (अफूची लागवड करणें, ती तयार करणें व निर्यात करणें, यांवर हिंदुस्थान सरकारचा ताबा आहे); सार्वजनिक बांधकामें;

नं. ४. जंगलें (राखून ठेवलेलीं जंगलें तोडण्यास हिंदुस्थान सरकारची परवानगी लागते);

नं. १ व २ मध्यें येणारीं खातीं सर्व प्रांतांत प्रधानांच्या हातीं आहेत. नं. ३ फक्त मुंबईंत व नं. ४ चीं आसामाशिवाय सर्व प्रांतांत प्रधानांकडे सोंपविलीं आहेत. म्हणजे चारही नंबरांमध्यें येणारीं खातीं मुंबईंत प्रधानांच्या हातीं आहेत.

बजेटास मंजुरी देणें न देणें प्रांतिक कौन्सिलच्या हातीं आहे. हिंदुस्थान सरकारास द्यावयाची खंडणी, कर्जावरील व्याज व गंगाजळी, कांहीं अखिल भारतीय नोकरांचे पगार व पेन्शनें, यांस कौन्सिलची मंजुरी लागत नाहीं. कौन्सिलनें नामंजूर केलेली कोणतीही रक्कम, तिचा राखीव खात्यांशीं संबंध असल्यास अगर राज्यकारभारास तिची फार आवश्यकता आहे या कारणां-वर, गव्हर्नरास खर्च करतां येते. कौन्सिलांना आपल्या प्रांतास लागूं पडणारे सुधारणांपूर्वींचे किंवा अन्य सरकारनें केलेले कायदे रद्द करतां येतात; परंतु खालील बाबतींचा विचार करावयाचा झाल्यास हिंदुस्थान सरकारची पर-वानगी घ्यावी लागते:—(१) आपल्या अधिकारांत नसलेला कर बसविणें; (२) हिंदुस्थानचें राष्ट्रीय कर्ज; जकात; हिंदुस्थान सरकारचे कर; (३) सैन्याची शिस्त; (४) परराष्ट्रीय संबंध; (५) हिंदुस्थान सरकारच्या खात्यांची सुधारणा; (६) वरिष्ठ कायदे कौन्सिलच्या हुकमतीखालील प्रांतिक खात्यांची व्यवस्था; (७) हिंदुस्थान सरकारच्या परवानगीशिवाय रद्द न होणारे अन्य सरकारचे कायदे.

सभासदानें विचारलेला कोणताही प्रश्न "त्याचा प्रांतिक कारभाराशीं संबंध नाहीं" या सबबीवर नामंजूर करण्याचा कौन्सिलच्या अध्यक्षास अधिकार आहे. तेथील कामकाज बहुधा इंग्रजींत होतें, परंतु सभासदास चांगल्या अवगत असलेल्या भाषेंतच बोलण्यास लावण्याचा अध्यक्षास अधिकार आहे. कित्येक कौन्सिलांत त्यास प्रथम इंग्रजींत व नंतर तेथील प्रांतांत रूढ असलेल्या देशी भाषेंत असें दोनदां बोलावें लागतें. बजेटचें सर्व काम पार्लमेंटच्या धर्तीवर चालतें. सार्वजनिक पैशाचा व्यय करण्याच्या सूचना फक्त सरकारमार्फतच येऊं शकतात. कौन्सिल कोणतीही रक्कम नामंजूर करील, किंवा कमी करील, परंतु त्यांत वाढ करण्याचा त्याला अधिकार नाहीं. कौन्सिलांत बिल पास

झाल्यावर त्यास गव्हर्नरची संमती मिळवावी लागते. ती मिळाल्यास गव्हर्नर जनरलच्या अनुमतीशिवाय त्यास कायद्याचें स्वरूप प्राप्त होत नाहीं. "एकाद्या बिलाचा हिंदुस्थानच्या ब्रिटिश प्रजाजनांच्या धर्माशीं किंवा विश्वविद्यालयाच्या घटनेशीं संबंध येत असेल, रेल्वे अगर ट्रामवे यांशीं संबंध येत असेल, किंवा जमीनमहसुलाचें धोरण बदलल्यास प्रांतिक उत्पन्नांत बिघाड होत असेल, तसेंच राखीव खात्यांतील वाबींचा तोडून दिलेल्या खात्याशीं, तर हे फेरफार घडवून आणणारीं बिलें गव्हर्नरनें गव्हर्नर जनरलच्या पसंतीकरतां पाठवावींत व त्याची अनुमति मिळाल्यासच तीं अंमलांत आणावीत. तसेंच त्यांचा परिणाम इतर प्रांतांवर होत असेल, किंवा त्यांचा हिंदुस्थान सरकारच्या खात्याशीं संबंध येईल, किंवा त्यामुळें गव्हर्नरच्या बादशहाकडून मिळालेल्या आज्ञापत्रास (instrument of instructions) बाध येत असेल, तर तीं गव्हर्नर जनरलच्या परीक्षणार्थ पाठविण्यांत यावींत," असा नवीन कायद्यांत उल्लेख आढळतो. ६ महिन्यांच्या आंत गव्हर्नर जनरलची अनुमति मिळाल्यास तीं पास होतात. मुदतीबाहेर गेल्यास अगर कौन्सिलकडे परत न आल्यास तीं निरुपयोगी झालीं असें समजण्यांत येतें. गव्हर्नर जनरलनें तीं पार्लमेंटकडे पाठविल्यास त्याची संमती मिळेपर्यंत त्यांस कायदेशीरपणा येत नाहीं.

१५. सारांश.

वरील विवेचनावरून कायदेकौन्सिलांचा पूर्वेतिहास व सन १८६१, १८९२, १९०९ आणि १९१९ च्या कायद्यांनीं केलेल्या सुधारणांचे परिज्ञान वाचकांस झालेंच असेल. सारांशरूपानें ध्यानांत ठेवण्यासारखे मुद्दे पुढें दिले आहेत:—

(१) ता. २० ऑगस्ट १९१७ रोजीं बादशहानें एका जाहीरनाम्यानें हिंदुस्थानांत पार्लमेंटच्या धर्तीवर जबाबदार राज्यपद्धतीचा पाया घालून साम्राज्यांतर्गत वसाहतीचें स्वराज्य हप्त्या हप्त्यानें देण्याचा मनोदय जाहीर केला.*

* "The policy of His Majesty's Government, with which the Government of India are in complete accord, is that of the

(२) कौन्सिलें पार्लमेंटप्रमाणें सार्वभौम नसून मांडलिक आहेत.
(३) त्यांनीं पास केलेल्या कायद्यांस भारतमंत्र्याची मंजुरी लागते.
(४) त्यांचा विकास कार्यकारी मंडळापासून झाला आहे.
(५) वरिष्ठ कौन्सिलच्या "लेजिस्लेटिव असेंब्ली" व "कौन्सिल ऑफ स्टेट" अशा हल्लीं दोन सभा असून दोहोंत लोकनियुक्त सभासदांचें बहुमत आहे.
(६) गव्हर्नर जनरलास "राज्यशकट हांकण्यास अवश्य" असा शेरा मारून कायदे करण्याचा अधिकार आहे. अशा कायद्यांस पार्लमेंटची अनुमती मिळवावी लागते.
(७) वरिष्ठ सरकारच्या कार्यकारीमंडळांत कमींतकमी ३ हिंदी मंत्री असावेत असें ठरलें आहे.
(८) हिंदुस्तान सरकारच्या कारभारांत लोकप्रतिनिधीस १९१९ च्या कायद्यान्वयें जबाबदारीचा वांटा मिळाला नाहीं.
(१०) हिंदुस्तान सरकार व वरिष्ठ कौन्सिलें यांच्या मतानें चालणाऱ्या कारभारांत भारतमंत्र्यानें हात घालूं नये अशी पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें शिफारस केली आहे.
(११) हिंदुस्तान सरकारच्या बजेटावरील कायदे कौन्सिलचे ठराव सरकारवर बंधनकारक नसतात.
(१२) बजेटावर ठराव आणण्याचा व खर्चांत छाटाछाट करण्याची सूचना आणण्याचा सभासदांस अधिकार असून त्यांवर कौन्सिलांत मतें घेण्यांत येतात.
(१३) लेजिस्लेटिव असेंब्लीपेक्षां कौन्सिल ऑफ स्टेटचा बजेटवरील ताबा मर्यादित आहे. असेंब्लीप्रमाणें त्याच्या पुढें दरवर्षी बजेट मांडण्यांत येतें परंतु त्यावर चर्चा होत नाहीं व मतें घेण्यांत येत नाहींत *

---

increasing association of Indians in every branch of the administration and the gradual development of self-governing institutions with a view to the progressive realisation of responsible Government in India as an intergral part of the British Empire."

*" There shall be no discussion of the budget as such, after it has been presented to the Council, nor shall it be put to the vote of the Council. " (Standing Order 70).

(१४) प्रांतिक सरकाराच्या खात्यांचे 'राखीव' व 'सोंपीव' असें दोन विभाग पाडण्यांत आले आहेत.
(१५) राखीव खातीं कार्यकारी मंत्र्यांच्या हातीं असून त्यांवर कौन्सिलचा ताबा नाहीं.
(१६) तोडून दिलेलीं खातीं लोकनियुक्त सभासदांच्या पुढाऱ्यांस प्रधान नेमून देऊन त्यांकडे सोंपवून देण्यांत येतात.
(१७) त्यांवर कौन्सिलचा पूर्ण ताबा असून प्रधानांस त्याच्या संमतीनें कारभार करावा लागतो.
(१८) प्रधानांस पदच्युत करण्याचा प्रांतिक कौन्सिलांस अधिकार आहे.
(१९) गव्हर्नरास प्रधान नेमण्याचा अधिकार असला तरी त्यानें नेमलेले प्रधान कौन्सिलास मान्य असले पाहिजेत. त्यांवर कौन्सिलचा विश्वास नसल्यास त्यांना राजीनामा द्यावा लागतो.
(२०) तोडून दिलेल्या खात्यांवरील ठराव प्रधानांवर बंधनकारक असतात.
(२१) प्रांतिक कौन्सिलांत लोकनियुक्त सभासदांचें प्रमाण शेंकडा ७० हून कमी नसतें.
(२२) प्रत्यक्ष मतदारांकडून कौन्सिलचे सभासद निवडण्यांत येऊं लागले आहेत. पूर्वीची अप्रत्यक्ष निवडणुकीची पद्धति १९१९च्या सुधारणांन्वये बंद करण्यांत आली.
(२३) मतदार होण्यास लागणारी लायकी बरीच अल्प असल्यामुळें मतदारांच्या सख्येंत फार वाढ झाली आहे.
(२४) स्त्रियांस मतदारीचा हक्क देणें कौन्सिलच्या अधिकारक्षेत्रांत आहे.

प्रकरण सहावें.

आयसाधनें.

" If provincial autonomy is to mean anything real clearly the provinces must not be dependent on the Indian Government for the means of provincial development. Existing settlements do indeed provide for the ordinary growth of expenditure, but for any large and costly innovations provincial governments depend on doles out of the Indian surplus. Our idea is that an estimate be first made of the scale of expenditure required for the upkeep and development of the services which clearly appertain to the Indian sphere; that resources with which to meet this expenditure should be secured to the Indian Government; and that all other revenues should then be handed over to the provincial Governments, which will thenceforth be held wholly responsible for the development of all provincial services."

Montagu-Chelmsford Report.

१. कर म्हणजे काय? त्याचे प्रकार.

राष्ट्राचा संसार सुरळीत चालण्यास पैशाची अत्यंत आवश्यकता आहे. त्यामानानें इतर साधनांना केव्हांही गौण स्थानच प्राप्त होईल. फौजफांटा बाळगून परचक्रापासून संरक्षण करतां येईल; राज्यांत शांतता असल्यास उद्योगधंद्याची भरभराट होईल; तज्ज्ञ अंमलदारांकडून प्रजेच्या हिताच्या अनेक गोष्टी घडवून आणणें शक्य आहे; परंतु हीं सर्व केवळ एका द्रव्याभावीं अशक्य कोटींत गणलीं जातात. ज्या मानानें थैलीचा भार, त्यामानानेंच तुह्मी थोर, शहाणे,

वंदनीय हा व्यवहारशास्त्रांतील नियम असल्यामुळें सर्वांस सारखा लागूं पडतो यांत कांहीं आश्चर्य नाहीं. या नियमास कोणीही अपवाद होऊं शकत नाहीं. मग त्याच्या तावडींतून राष्ट्रच कसें निभवणार? म्हणून प्रत्येक राष्ट्राच्या जीवितास अवश्य असलेल्या या द्रव्यनिधीचा संचय कोणत्या साधनांनीं करतात व प्रजेच्या कल्याणार्थ त्याचा विनियोग कसा होतो हें आपणांस पाहिलें पाहिजे.

सरकार प्रजेपासून कराच्या रूपानें पैसा गोळा करतें, तेव्हां हा कर म्हणजे काय व त्याचे प्रकार कितीं आहेत तें पाहूं या.

१. "राज्यकारभाराचा खर्च भागविण्यास प्रत्येक व्यक्तीकडून अगर व्यक्तिसमूहाकडून वसूल केलेल्या रकमेस कर म्हणतात."

२. "प्रत्येक व्यक्तीकडून जबरीनें सरकारनें मिळविलेल्या पैशास कर म्हणतात."

३. "सरकारच्या अस्तित्वापासून मिळणाऱ्या फायद्यांचा मोबदला म्हणून प्रजेच्या उत्पन्नाचा, मिळकतीचा अगर दौलतीचा जबरीनें घेतलेला जो अंश त्यास कर म्हणतात."

या व अशाच व्यवहारशास्त्रज्ञांनीं केलेल्या व्याख्येंतून जुलमाचा ध्वनी निघतो हें वरवर पाहाणारांसही दिसून येण्यासारखें आहे. हा झाला एक प्रकार. परंतु अप्रत्यक्षपणें म्हणजे प्रजेच्या नजरेस न येणाऱ्या अगर त्याचा भार तीस जाणवणार नाहीं अशा तऱ्हेनें कर वसूल करण्याचा दुसरा प्रकार अनेक सुधारलेल्या राष्ट्रांत आढळून येतो. तेव्हां कराचे दोन वर्ग करतां येतील. पहिला म्हणजे प्रत्यक्षपणें वसूल केलेला अगर दृश्य कर, व दुसरा म्हणजे कर देणाऱ्या व्यक्तीस आपण तो देत आहों याची जाणीव न होईल अशा रीतीनें आकारलेला अप्रत्यक्ष किंवा अदृश्य कर होय. हा अदृश्य कर प्रजेस लागणाऱ्या नित्योपयोगी वस्तूंच्या मूळ किंमतींत वाढ करून वसूल केला जातो. त्याचा भार जबरीनें कोणाच्याही डोक्यावर पडत नाहीं. तो वस्तू घेणारांसच सारख्या प्रमाणांत भरावा लागतो. या अदृश्य करापासून प्रजेस मोबदला दृश्य स्वरूपांत मिळतो हें निर्विवाद आहे. परंतु त्यामुळें कराचें कार्य होऊन त्याचें खरें स्वरूप दृष्टोत्पत्तीस येत नाहीं. उदाहरणार्थ, इंग्लंडांतील पोष्ट खातें व प्रशियांतील आगगाड्या यांचा उपयोग जरी प्रजेच्या गरजा भागविण्याकरतां होत असला, तरी त्यांपासून महायुद्धापूर्वी तेथील सरकारांस अतोनात फायदा होत असे.

या फायद्यास सरकारनें आकारलेला अदृश्य कर होय असें म्हणणें बिलकुल धाष्टर्याचें नाहीं. कसें तें पहा. आगगाड्या व पोष्ट ऑफिसें हीं व्यापारी खातीं असून त्यांचा खर्च त्यांच्याच उत्पन्नांतून भागविला पाहिजे हें म्हणणें बरोबर आहे. हीं दोन्हीं खातीं त्या देशांत सरकारच्या मालकीचीं असल्यामुळें व त्यांच्या कार्यक्षेत्रांत चढाओढ होणें शक्य नसल्यामुळें सरकार जें भाडें आकारील अगर जो पोस्टाचा दर ठरवील तो देणें प्रजेस भाग पडतें. अशा परिस्थितींत कोणत्याही सरकारचें नैतिक कर्तव्य म्हणजे आपल्या खर्चास लागणाऱ्या उत्पन्नापुरताच द्रव्यनिधि वसूल करणें हें होय; त्यापासून फाजील नफा त्यानें घेतां कामा नये. परंतु हा जादा नफा सरकारच्या इतर गरजा भागविण्याच्या कामीं उपयोगी पडत असल्यामुळें तो 'करनिर्धीत' सामाविला जाऊन सरकारच्या इतर गरजा पार पडतात. हा नफा आगगाड्याचे अगर पोस्टाचे फाजील दरामुळेंच होत असल्यामुळें त्या दरांत अदृश्य कराचा अंतर्भाव करण्यांत आला आहे असें म्हटल्यास वावगें होणार नाहीं. या म्हणण्याच्या समर्थनार्थ आणखी पुरावा देतां येईल. लढाईच्या धामधुमींत व्यापारी तत्त्वें बाजूस ठेवून तेथील सरकारांनीं या दरांत आपल्या अधिकारांत हवी तशी वाढ केली व त्यापासून होणाऱ्या जाद्या नफ्याचा इतर खात्यांचा वाढता खर्च भागविण्याकरतां विनियोग केला. म्हणजे इतर दृश्य कर न बसवितां या दोन खात्यांवर अदृश्य कर बसवूनच त्यांनीं आपली तहान भागविली हें सिद्ध होत नाहीं काय? तेव्हां कराच्या व्यवस्थेंत फक्त प्रत्यक्षपणें वसूल केलेल्या व ज्यापासून दृश्य फायदा होत नाहीं अशा रकमेचाच समावेश न करतां अप्रत्यक्षपणें प्रजेपासून उकळलेल्या पैशाचाही अंतर्भाव केला पाहिजे हें उघड होतें. यास्तव कराची खरी समर्पक व्याख्या खालीं दिल्याप्रमाणें करणेंच श्रेयस्कर होईल हें कोणांसही नाकबूल करतां येणार नाहीं. ती व्याख्या येणेंप्रमाणें:—

"सरकारनें आपल्या प्रजेपासून (व्यक्तीपासून अगर व्यक्तिसमुदायापासून) प्रत्यक्षपणें अगर अप्रत्यक्षपणें, दृश्यरूपांत अगर अदृश्यरूपांत, सक्तीनें अगर संतोषानें, मिळविलेल्या पैशास कर म्हणतात." अर्थात् हा पैसा खासगी दौलतीमधून, मिळकतींतून अगर उत्पन्नांतून घ्यावा लागतो हें उघड आहे. कराचें स्वरूप अशा रीतीनें विशद केल्यावर तो कोणीं द्यावा हें ठरवावें लागतें. कर देणारांस त्याचा मोबदला कोणत्याना कोणत्या रूपांत तरी मिळतोच हा सिद्धांत

जसा अक्षरशः खरा आहे तसा त्याच्या उलट म्हणजे ज्यांना सरकारपासून फायदा होतो, त्याच्या आश्रयाखालीं राहिल्यामुळें नागरिकत्व प्राप्त होऊन ज्यांच्या सुरक्षितेची जबाबदारी सरकारवर पडते, ते सर्व आपल्या प्राप्तीचा वांटा सरकारास कराच्या रूपानें देतातच, हा सिद्धांत खरा नाहीं. कारण अज्ञान, अकिंचन, पंगू अगर दुर्बल किंवा वेडेपिसे, या लोकांपासून सरकारांस कवडीचीही प्राप्ति न होतां त्यांचीच काळजी ह्यांस वाहावी लागतें. तेव्हां ज्यांना सार्वजनिक पैशाचा मोबदला मिळतो ते सर्व तो उभारण्याच्या कामीं हातभार लावतातच, हें खरें नाहीं. तसेंच सरकारच्या आश्रयाची श्रीमान् लोकांस जितकी जरूरी भासते त्यापेक्षां कितीतरी पट ती गरिबांस भासते हें सिद्ध करण्याची हिंदुस्तानांत तरी गरज नाहीं. कारण याचा अनुभव बहुधा सर्वांस आहेच. परंतु यावरून सरकारच्या खर्चाची वांटणी ठरविल्यास गरीब त्याच्या ओझ्याखालीं सहज चिरडून जातील व श्रीमंतांस मात्र बारीक चिमटा घेतल्यासारखेंच होईल. तसेंच कर देणें म्हणजे सरकारजवळ आपल्या मालमत्तेचा विमा उतरणें अशी ज्यांची कल्पना आहे त्यांची निराशा झाल्यावांचून रहाणार नाहीं. कर देणाऱ्यांच्या दौलतीचें संरक्षण करण्यास पोलीस नेमून शक्य ती खबरदारी घेणें सरकारचें काम आहे. परंतु यास विमा उतरणें म्हणतां येणार नाहीं. कारण विमाकंपन्या झालेलें नुकसान मुकाट्यानें भरून देतात. सरकारास असें करणें मुळींच शक्य नाहीं. चोरी झाली असतां चोरांचा पाठलाग करून त्यांस शिक्षा करणें सरकारचें कर्तव्य आहे. चोरीस गेलेली मालमत्ता मालकास परत देणें शक्य आहे, पण तिचा नाश झाला असल्यास ती भरून देणें अगर तिची किंमत देणें सरकारच्या हातचें नाहीं. म्हणूनच कर भरणें म्हणजे आपल्या मालमत्तेचा विमा उतरणें नव्हे, हें लक्षांत ठेविलें पाहिजे.

प्रस्तुत प्रकरणांत हिंदुस्तानच्या आयसाधनांचाच ऊहापोह करण्याचें ठरविलें असल्यामुळें कराचा तात्विक दृष्ट्या विचार करण्याचें प्रयोजन नाहीं. हिंदुस्तानच्या उत्पन्नाच्या बाबी कोणत्या व त्यांची व्यवस्था कशा प्रकारें व कोणाकडून करण्यांत येते याचाच आपणांस विचार करावयाचा आहे. कर कां बसविले, कोणते नवीन बसवितां येतील, कोणते कमी करणें शक्य आहे, वगैरे प्रश्नांशीं आपणांस कर्तव्य नसून जे आहेत त्यांचीच व्यवस्था कशी होते व ते कोणते हेंच पाहणें आपलें काम आहे. कर दोन प्रकारचे असतात हे मागील

विवेचनावरून वाचकांस कळून आलेंच असेल. दृश्य व अदृश्य असे हे दोन प्रकार आहेत. हे दोन्ही कर आपल्या देशांत प्रचलित असून त्यांवरच वरिष्ठ सरकार व प्रांतिक सरकार आपली उपजीविका करतात. ते गोळा करण्यांत कशी खबरदारी घेण्यांत येत असली पाहिजे हें पुढील सर्व राष्ट्रांस सर्व साधारण लागू पडणाऱ्या तीन नियमांवरून दिसून येईल. ते नियम असेः—

(१) कराची वसुली करण्याचें काम शक्य तितक्या काटकसरीनें केलें पाहिजे. कांहीं देशांत हें वसुलीचें काम इतकें खर्चाचें असतें कीं, वसूल केलेल्या रकमेपैकीं फारच थोडी शिल्लक सरकारच्या हातीं उरते. तसेंच तो वसूल करण्यांत कांहीं ठिकाणीं ढिलाई दिसून येते तर कांहीं ठिकाणीं सवलती देण्यांत येत असतात. यामुळें कराचा उद्देश सफल न होतां प्रजेस मात्र विनाकारण भूर्दंड द्यावा लागतो. कांहीं देशांत खंडाच्या रूपानें कर वसूल करण्याची पद्धति अंमलांत असून गरीब रयतेवर अन्याय होण्याचा बराच संभव असतो, व त्यापासून उत्पन्नाची वाढ होत नाहीं.

(२) कराचें स्वरूप असें असावें कीं, सरकारची गरज भागून सर्व वर्णांच्या, वर्गांच्या व दर्जांच्या लोकांस तो आपल्या ऐपतीप्रमाणें देतां यावा. तसेंच कराची वाढ गरिबापेक्षां श्रीमंतांसच सहज झेपतां येत असल्यामुळें ती त्यांच्याच बाबतींत उत्पन्नाच्या प्रमाणांत करण्यांत यावी.

(३) तिसरा व शेवटला सर्वसाधारण नियम म्हणजे सरकारनें आपल्या खर्चांत निष्कारण वाढ न होण्याची खबरदारी घ्यावी. त्यामुळें करांत वाढ करण्याचा प्रसंग वारंवार येणार नाहीं. या तीन सामान्य नियमांचें उल्लंघन न केल्यास राष्ट्राचा आर्थिक उत्कर्ष होऊन जमाखर्चाची व्यवस्था उत्कृष्ट प्रकारें ठेवतां येणें शक्य आहे.

२. १८७० पूर्वीची आर्थिक व्यवस्था.

नवीन सुधारणामुळें वरिष्ठ सरकार व प्रांतिक सरकार यांचे आर्थिक संबंध कसे झाले हें कळण्यास ते त्यापूर्वीं कसे होते हें माहीत असणें अवश्य आहे. ह्याकरतां इंग्रज सरकारची येथें स्थापना झाल्यापासून तों १९१९ च्या मॉंटेग्यु सुधारणा होईपर्यंतच्या काळांतील सर्व घडामोडींचें परीक्षण करणें भाग आहे. १७७३ पासून१९१९पर्यंतच्या सुमारें दीडशें वर्षांच्या काळांत हिंदुस्थान

सरकारच्या जमाखर्चाच्या व्यवस्थेंत कसे कसे फेरफार होत गेले हें पाहिल्यास असें आढळून येईल कीं, या काळांत वरिष्ठ सरकारचे अधिकार कायम राहून वसुलाची जबाबदारी प्रांतिक सरकारवर टाकण्याकडे कल दिसून येत होता. १७७३ पासून १८६० पर्यंतच्या सुमारें ९० वर्षांत अव्यवस्था माजून हिंदुस्थान सरकारच्या उत्पन्नाच्या मानानें कर्जाचा बोजा जास्त वाढत गेला. मुंबई व मद्रास सरकारांवर देखरेख ठेवण्याचा व त्यांचें धोरण ठरविण्याचा अधिकार रेग्युलेटिंग ॲक्टानें बंगालच्या गव्हर्नर जनरलास मिळाला असतांही तीं त्यास जुमानीत नसत. प्रांतांतील सर्व खर्च गव्हर्नर जनरलच्याच संमतीनें झाला पाहिजे असा १८३३ च्या कायद्यांत स्पष्ट उल्लेख आहे. त्याकडे प्रांतिक सरकारांनीं बिलकुल लक्ष दिलें नाहीं. त्याच कायद्यानें गव्हर्नरास गव्हर्नर जनरलच्या परवानगीशिवाय कोणतीही लहान मोठी जागा निर्माण करण्याचा, नवीन पगार सुरू करण्याचा, बक्षिसें अगर भत्ता देण्याचा, अधिकार नाहीं असें ठरविण्यांत आलें होतें. परंतु दळणवळणाचे मार्ग त्या काळीं फार बिकट व दिरंगाईचे असल्यामुळें, त्याचप्रमाणें मुंबई व मद्रास हे प्रांत बंगालपासून बरेंच दूर असल्याकारणानें, गव्हर्नर जनरलास आपले अधिकार व हक्क बापरतां आले नाहींत. त्यामुळें प्रांतिक सरकारांस कायद्यानें नाहीं तरी व्यवहारांत बरेंच स्वातंत्र्य लाभून त्यांच्या जमाखर्चावर गव्हर्नर जनरलची म्हणण्यासारखी देखरेख मुळींच नव्हती. गव्हर्नर जनरलच्या नांवावर तेच आपल्या अधिकाऱ्यांकडून सर्व जमा वसूल करीत, व त्याच्याच नांवावर प्रांतिक गरजा भागविण्यासाठीं त्याचा विनियोग करीत. हिंदुस्थानसरकारजवळ स्वतंत्र जमाखर्चाचें खातें नव्हतें, त्यामुळें सर्व कारभारांत गोंधळ उडाला होता. पुढें सत्तावन सालच्या बंडामुळें परिस्थिती तर अत्यंत बिकट झाली. कर्जाचा बोजा वाढला व सर्व बाजूंनीं काटकसर केल्याशिवाय तरणोपाय नाहीं अशी गव्हर्नर जनरलची पक्की खात्री झाली.

बंडानंतर जिकडे तिकडे स्थिरस्थावर झाल्यावर राजकीय व आर्थिक परिस्थितींत हळू हळू फरक पडत गेला. याचें कारण असें कीं, हिंदुस्थान सरकारास प्रांतिक सरकारांवर देखरेख ठेवण्यास साधनें उपलब्ध झालीं. आगगाड्या व तारायंत्रांमुळें प्रांताप्रांतांमधील अंतर बहुतेक नाहींसें झालें, व गव्हर्नर जनरलचा ताबा आणि अधिकार यांची प्रांतिक सरकारांस ओळख पटूं लागली. या-

संबंधीं सर जॉन स्ट्रॅचे व त्यांचे बंधु रिचर्ड स्ट्रॅचे म्हणतात, "खर्चाच्या अत्यंत बारीक बाबतींतसुद्धां वरिष्ठ सरकारची करडी नजर असे. सार्वजनिक पैशांतून पगार घेणाऱ्या प्रत्येक इसमाच्या नेमणुकीस गव्हर्नर जनरलची संमति लागे." यावरून सर्व सत्ता गव्हर्नर जनरलच्या हातीं कशी एकवटली होती व ती प्रांतिक सरकारास अशी जाचक होत असे याची कल्पना करतां येणार आहे. असा एकतंत्री कारभार चालणें फार मुष्किलीचें आहे. त्यामुळें प्रांतिक कारभारांत अत्यंत घोटाळा माजतो. दरखेपेस कलकत्त्यावर अवलंबून बसावें लागतें. ह्या गोष्टी लौकरच गव्हर्नर जनरलास पटून प्रांतिक सरकारांस थोडीशी तरी सवलत दिल्याशिवाय कार्यभाग होणार नाहीं हें त्यास समजून आलें. तसेंच, वसूल गोळा करण्याचें काम प्रांतिक सरकारचें असल्यामुळें व त्यांत त्याचा यत्किंचितही हिस्सा नसल्यामुळें तें जबाबदारीनें केलें जात नसे. वसुलाच्या मानानें खर्चाचें प्रमाण आंवाक्याबाहेर वाढूं लागलें. प्रांतिक सरकारांस आपल्या कारभारांत सुधारणा घडवून आणतां येईनात. वरिष्ठ सरकारास प्रांतिक खर्चाचा वाढता बोजा डोईजड होऊं लागला. प्रांतिक सरकार तर सुरळीत कारभारास लागणाऱ्या रकमेपेक्षां फाजील रकमेची मागणी करून गव्हर्नर जनरलास सतावून सोडी. अशा परिस्थितींत प्रांतिक सरकारांस थोडें तरी आर्थिक स्वातंत्र्य दिल्याशिवाय गत्यंतर नाहीं अशी सर्वांची खात्री झाली, व त्या दृष्टीनें सुधारणा घडवून आणाव्यात अशी त्या वेळचे हिंदुस्थान सरकारचे फडणीस मि. लँइग यांनीं आपल्या बजेटवरील भाषणांत सूचनाही केली होती. ते म्हणतात, "इतर सुधारलेल्या राष्ट्राप्रमाणें या देशांत मोठे रस्ते, शाळा, पोलिस खात्याची सुधारणा वगैरे कामें करावयाचीं झाल्यास त्यांस लागणारा पैसा किंवा मनुष्यबल वरिष्ठ सरकारास मिळणें शक्य नाहीं. तसेंच, सर्व गोष्टींत कलकत्त्यावर विसंबून राहण्याची अनिष्ट चाल मोडून लोकांस स्वावलंबनाचा मार्ग दाखविणें इष्ट आहे. ह्याकरतां हिंदुस्थानसरकारच्या हातीं केंद्रीभूत झालेली सत्ता नष्ट करून प्रांतिक सरकारवर आपला कारभार सुरळीत चालविण्याची जबाबदारी व जरूर ती सत्ता व अधिकार त्यास देणें अत्यंत अवश्य आहे. सध्यांची वरिष्ठ सरकारवर अवलंबून राहण्याची वहिवाट अत्यंत घातुक असून तिचा शेवट जितका लवकर करतां येईल तितकें बरें."

३. लॉर्ड मेयो यांची सुधारणा.

मि. लँग यांचें हें भाषण सन १८६२-६३ च्या बजेटप्रसंगीं झालें. तरी सुमारें ८ वर्षे त्यांच्या म्हणण्याप्रमाणें कांहींच करतां आलें नाहीं. उत्पन्नाची भरपूर तरतूद असल्याशिवाय प्रांतिक सरकारांस कांहींच करतां येणार नाहीं त्यांच्या स्थानिक गरजा कोणत्या व त्या कशा भागवाव्या याची जाणीव हिंदुस्थान सरकारास असणें शक्य नाहीं, व आर्थिक क्षेत्रांत प्रांतिक सरकारास थोडेंसे स्वातंत्र्य देण्याशिवाय वरिष्ठ सरकार व प्रांतिक सरकार यांचे बखेडे मोडण्यास दुसरा मार्ग नाहीं; अशी लॉर्ड मेयो यांची पक्की खात्री झाल्यावर सन १८७० सालीं त्यांनीं अधिकारविभागणीचें तत्त्व मान्य करून तें अमलांत आणण्याचा प्रयत्न केला. परंतु प्रांतिक सरकारांस पूर्ण स्वातंत्र्य देण्याचा त्यांचा मुळींच उद्देश नव्हता. हिंदुस्थान सरकारची सोय कशी होईल याचीच त्यांना अधिक काळजी होती. मेयोसाहेबांच्या नवीन व्यवस्थेमुळें तुरुंग, नोंदणी-खातें, पोलिस, शिक्षण व वैद्यकीय खातीं, छापखाने रस्ते, इमारती व सार्वजनिक सुधारणा यांचा कारभार त्यांच्या खर्चास ठरीव रकम देऊन प्रांतिक सरकारच्या हवालीं करण्यांत आला. त्या खात्यांचें उत्पन्न प्रांतिक सरकारांसच मिळूं लागलें व जादा खर्च हिंदुस्थान सरकारकडून मिळणाऱ्या ठराविक देणगींतून होत असे. परंतु सर्वांत महत्त्वाची सुधारणा म्हणजे त्या खात्यांच्या कारभारांत त्यांच्या उत्पन्नाच्या मर्यादेंत प्रांतिक सरकारांस पूर्ण स्वातंत्र्य देण्यांत आलें. याप्रमाणें मेयोसाहेबांच्या मेहेरबानगीनें त्यांस कांहीं खात्यांत पूर्ण स्वातंत्र्य मिळून ठराविक देणगी हिंदुस्थान सरकारकडून मिळूं लागली व या उत्पन्नाच्या जमाखर्चाचा मेळ हिंदुस्थान सरकारप्रमाणेंच बजेटरूपांत बसविण्यांत यावा असें ठरलें. लॉर्ड मेयो गव्हर्नर जनरलच्या जागीं आले त्या वेळच्या सरकारच्या सांपत्तिक स्थितीची कल्पना पुढील वर्णनावरून करतां येईल. "मेयो अधिकारारूढ होण्यापूर्वींची पन्नास वर्षें सांपत्तिकदृष्ट्या हिंदुस्थान सरकारास फारच आणीबाणीची गेलीं. सन १८१५ पासून १८७० पर्यंतच्या ५५ वर्षांपैकीं ३६ वर्षें उत्पन्नांत तूट आली व फक्त १६ वर्षें जमाखर्चाची तोंडमिळवणी होऊन थोडी शिल्लक उरली. या १६ वर्षांची शिल्लक २० कोटी झाली, तरी ३६ वर्षांची तूट ११० कोटीपर्यंत गेल्यामुळें लॉर्ड मेयो येण्याच्या सुमारास हिंदुस्थान सरकारची आर्थिक स्थिति फारच खालावलेली होती."

ही भीषण स्थिति सुधारण्यासच मेयो यांनीं कांहीं खातीं प्रांतिक सरकारच्या हातीं दिलीं होतीं, तथापि हिंदुस्थान सरकारचा ताबा अजिबात नाहींसा होऊं नये म्हणून त्यांच्यावर कांहीं निर्बंध लादण्यांत आले. त्या योगानें प्रांतिक सरकारांचें विशेषसें नुकसान झालें, असें मात्र म्हणतां येणार नाहीं. एकंदर सुधारणेपासून झाला तर थोडा फायदाच होईल अशी सर्वांची अटकळ होती. प्रांतिक सरकारच्या खात्यांच्या जमाखर्चाबद्दल त्यास जबाबदार धरण्यांत आलें होतें. त्यामुळें वसुलाच्या कामीं दक्षता राखणें, तो शक्य तितक्या काटकसरीनें करणें व आपल्या मर्जीनुसार त्या त्या खात्यांत सुधारणा करणें हीं कामें त्यास करावीं लागत.

४. करारनाम्याची पद्धति.

लॉर्ड मेयोंची योजना निर्दोष नव्हती हें लवकरच दृष्टोत्पत्तीस आलें. या व्यवस्थेमुळें प्रांतिक खातीं सोडून इतर खात्यांचा वसूल काटकसरीनें व दक्षतापूर्वक करण्यांत प्रांतिक सरकारांस कांहींच लभ्यांश नसल्यामुळें त्या खात्यांच्या उत्पन्नांत दिवसें दिवस तूट येऊं लागली. ही तूट भरून काढण्याचा उपाय लॉर्ड लिटनसाहेबांनीं सन १८७७ त शोधून काढला; परंतु तो यशस्वी झाला नाहीं हें पुढील इतिहासावरून दिसून येतें. लिटनसाहेबांच्या व्यवस्थेमुळें पूर्वीच्या प्रांतिक खात्यांच्या मदतीस जमीनमहसूल, अबकारी, कायदा–न्याय, व स्टँप हीं घालण्यांत येऊन त्यांचा खर्च भागविण्यास पूर्वीप्रमाणें ठराविक रक्कम न देतां अबकारी, स्टँप व कायदा–न्याय या खात्यांच्या अबाढव्य उत्पन्नांत प्रांतिक सरकारांस वांटा देण्यांत आला. त्याच वेळीं असेंही ठरविण्यांत आलें कीं, एका ठराविक रकमेपेक्षां त्यांचें उत्पन्न ज्यास्त झाल्यास त्यापैकीं निम्में हिंदुस्थान सरकारास देण्यांत यावें, कमी झाल्यास निम्मा तोटा त्यानें सोसावा. प्रांतिक सरकारांस कर बसविण्याचा अधिकार देण्यांत आला नाहीं व हिंदुस्थान सरकारचे देखरेख करण्याचे अधिकारही कमी झाले नाहींत. या नवीन व्यवस्थेमुळें काटकसरीनें कारभार करून उत्पन्न वाढविण्याची महत्त्वाकांक्षा प्रांतिक सरकारांत बळावत जाऊन वाढत्या खर्चास आळा बसेल, असें वाटत होतें. परंतु पुढील अनुभवावरून प्रां.सरकारचें उत्पन्न अपुरें पडतें असें सिद्ध झालें व मागील तंटे पुन्हां उपस्थित झालेच. ही व्यवस्था कायम टिकावी म्हणून पांच वर्षांचे करारनामे करण्याची पद्धति

लिटनसाहेबांनीं सुरू केली व दर खेपेस पुढील ५ वर्षांचा करारनामा करण्यांत यावा, मध्यंतरीं त्यांत ढवळाढवळ करूं नये, असें ठरलें.

या व्यवस्थेंत फेरफार करण्याचा प्रसंग सन १८८२सालीं लॉर्ड रिपन यांच्या कारकीर्दींत आला. त्या सालीं लॉर्ड मेयो यांची ठरावीक रकम बंद करण्यांत येऊन तिच्याऐवजीं कांहीं मुलकी खात्यांचें सर्व उत्पन्न प्रांतिक सरकारच्या स्वाधीन करण्यांत आलें.तसेंच जंगलें,नोंदणीखातें,अबकारी,स्टँप वगैरे खात्यांच्या उत्पन्नाचा निम्मा हिस्सा प्रांतिक सरकारांस मिळूं लागला, व राहिलेला खर्च भागविण्यास जमीनमहसुलाच्या उत्पन्नांत वांटा देण्यांत आला. हिंदुस्थान सरकारनें लढाई, दुष्काळ वगैरे सबबींवर जादा पैसा न उकळण्याचें आश्वासन दिलें व त्यामुळें प्रांतिक कारभारांत सुधारणा करण्यास व नवीन योजना हातीं घेण्यास सवड होऊं लागली. शिवाय हिंदुस्थान सरकारनें प्रतिवर्षी दीड कोटी रुपयांची दुष्काळनिवारणार्थ तरतूद केल्यामुळें प्रांतिक सरकारांस त्याप्रीत्यर्थ रकम खर्ची घालण्याचें कारण उरलें नाहीं. एकंदरींत लिटन व रिपन साहेबांच्या व्यवस्थेमुळें प्रांतिक सरकारांस बरे दिवस येतील अशी आशा करण्यास बरीच जागा होती.

सन १८८२ पासून १९०४ पर्यंतच्या २० वर्षांत दर पांच वर्षांनीं करारनाम्यांची फेरतपासणी होतांना प्रांतिक सरकार व हिंदुस्थान सरकार यांच्यांत खटके उडत. सन१८८४ पर्यंत प्रांतिक सरकारच्या खात्यांची भरभराट झाल्यामुळें खर्च भागवून बरीच रकम शिल्लक राही; तिचा विनियोग नवीन योजना हातीं घेण्याच्या कामीं केला जात असे. या योजना अनवश्यक असून पैशाची विनाकारण उधळपट्टी होत आहे अशी हिंदुस्थान सरकारची भावना झाल्यामुळें ह्या उधळपट्टीस आळा घालण्याच्या हेतूनें त्यानें अशी अट घातली कीं, ह्या शिलकेपैकीं कांहीं आपल्याजवळ ठेव म्हणून ठेवण्यांत आली पाहिजे व ती एका ठराविक रकमेच्या खालीं कधींच जातां कामा नये. सन १८८७ सालीं नवीन करारनामे करतांना हुंडणावळींत आलेली तूट भरून काढण्याकरतां व वाढता लष्करी खर्च भागविण्याकरतां प्रांतिक सरकारांच्या सर्व शिलकेची जप्ती करून हिंदुस्थान सरकारनें ५५लाख रुपये मिळविले. त्याचीच पुनरावृत्ति १८९१त झाली व ४७ लाख रुपये जप्त झाले. याप्रमाणें सन १८८२ते १८९२ पर्यंतच्या दहा वर्षांत प्रांतिक सरकारांनीं आपल्या पोटास चिमटा घेऊन सांठविलेली रकम हिंदुस्थान सरकारच्या भक्ष्यस्थानीं पडल्यामुळें प्रांतिक सरकारांत अतो-

नात असंतोष माजला व हिंदुस्थान सरकारबद्दल त्यांची मनें कशीं कलुषित झालीं होतीं याचें खालीं दिलेल्या बंगालच्या लेफ्टनंट गव्हर्नरच्या भाषणांतील उताऱ्यावरून चांगलेंच दिग्दर्शन होईल. लेफ्टनंट गव्हर्नर म्हणतो–"करारनामे वारंवार करण्याच्या पद्धतीचा धिःक्कार केल्यावांचून माझ्याच्यानें राहवत नाहीं. आम्हांस नेहमीं लुबाडण्यांत येत असल्यामुळें आमची उपासमार होत असते. पहिलीं दोन वर्षें दांत कोरून पोट भरावें, पुढच्या दोन वर्षांत सर्व सुरळीत चालून कांहीं पदरीं साठवावें तों पांचव्या वर्षी करारनाम्याच्या फेरतपासणीच्या वेळीं हिंदुस्थान सरकारच्या जप्तीच्या भीतीनें त्याचीही उधळपट्टी करण्याचा मोह होतो. पुन्हां आम्ही कोरे ते कोरेच." या भाषणावरून प्रांतिक कारभारावर होणाऱ्या पंचवार्षिक कराराचा परिणाम चांगलाच दृष्टोत्पत्तीस येतो.

१८९७च्या करारनाम्यांत प्रांतिक सरकारच्या ताब्यांतील खात्यांच्या खर्चाचा अंदाज करून त्यांच्या उत्पन्नापैकीं बरीच मोठी रक्कम खर्चासाठीं देण्याचें ठरलें. यामुळें त्यांना स्थानिक पट्टी, न्यायकोर्ट, तुरुंग, पोलीस, शिक्षण, वैद्यकीय व किरकोळ पाटबंधारे यांचें सर्व उत्पन्न, दस्तऐवज, जंगलें, सरकार देणें यांचा निम्मा हिस्सा व अबकारी आणि जमीनमहसूल यांचा चौथाई भाग, इतकें उत्पन्न मिळूं लागलें; व प्रांतांनीं जमविलेल्या ४७ कोटी रकमेपैकीं सुमारें २५ कोटी रक्कम त्यांच्या पदरांत पडूं लागली, असें म्हणण्यास हरकत नाहीं.

५. नवीन सुधारणापूर्वी.

आजपर्यंत सर्व करारनामे करतांना हिंदुस्थान सरकारच्या गरजा व सोई पाहण्याचीच प्रवृत्ति दिसून येत असे. प्रांतिक सरकारांनीं काटकसर करून शिल्लक जमविल्यास हिंदुस्थान सरकार आपला वाढता खर्च भागविण्याच्या कामीं तिचा उपयोग करी, यामुळें दर पांच वर्षांनीं प्रांतिक सरकारांची अवस्था सुधारण्याऐवजीं ती जास्तच बिघडूं लागली. हिंदुस्तान सरकारचा खर्च तर उत्तरोत्तर भडकूं लागून प्रांतिक शिलका जप्त होऊं लागल्यामुळें प्रांतिक सरकारांना उधळपट्टी करण्याचा मोह आवरेनासा झाला. प्रांतिक शिलकेच्या अभावीं सुधारणांच्या योजना लांबणीवर पडूं लागल्या. शिलकेची उधळपट्टी न होऊं देण्यासाठीं हिंदुस्थान सरकार अनेक सबबींवर स्थानिक खर्च गैरवाजवी ठरवून शिल्लक आपल्या खर्चाकडे टाकूं लागलें. ह्या कारणामुळें हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांच्यातील बखेडे विकोपास जाऊन वितुष्ट न वाढावें

म्हणून कांहीं तरी मार्ग शोधून काढणें जरूर पडलें. सन १९०४ सालीं अर्थिक अधिकारविभागणी कायम करण्याच्या हेतूनें असें ठरविण्यांत आलें कीं, प्रांतिक सरकारच्या उत्पन्नांत छाटाछाट करूं नये, पांच वर्षांच्या करारनाम्याची पद्धति मोडून टाकण्यांत यावी व प्रां. सरकारच्या खर्चास उत्पन्न कमी पडूं लागल्यास नवीन उपाय शोधून काढावेत.सन१९११सालीं ही व्यवस्था कायम करण्यांत आली व त्यांत हिं. सरकारानें ढवळाढवळ करूं नये असें ठरलें. यामुळें प्रां. सरकारांच्या शिलकेवर हिंदुस्थान सरकारास फारसा हक्क मिळाला नाहीं व त्यांना आपला कारभार काटकसरीनें करण्यास उत्तेजन मिळूं लागलें. शिलका जप्त होण्याची भीति उरली नाहीं. हिंदुस्थान सरकारचा बोजा त्यांच्यावर न पडतां उलट त्यांनाच हिंदुस्थान सरकारच्या शिलकेंत हिस्सा मिळाला. उत्पन्नाच्या एकंदर खात्यांची भारतीय, प्रांतिक व समाईक अशी विभागणी होऊन मीठ, अफू, जकात, संस्थानिकांची खंडणी, पोष्ट, तारखातें, रेल्वे, टांकसाळ व लष्करीखातें या सर्व खात्यांची जमा हिंदुस्थानसरकारास देण्यांत आली. अबकारी, जमीनमहसूल, दस्त ऐवज व सरकारपट्टी यांच्या उत्पन्नांत प्रांतिक सरकारांस हिस्सा मिळाला व राहिलेल्या सर्व खात्यांचें उत्पन्न त्यांसच मिळूं लागलें. तसेंच भारतमंत्र्याचें ऑफिस, कर्जावरील व्याज, संरक्षणखातें, हिंदुस्थान सरकारचा कारभार, परराष्ट्रीय खातें, पोस्ट, तारा, टांकसाळ, रेल्वे यांचा खर्च हिंदुस्थान सरकारास करावा लागे. पाटबंधाऱ्यावरील खर्चाची दोहोंमध्यें वांटणी होई. शिक्षण, पोलिस, आरोग्य सुधारणा वगैरे स्थानिक गरजा प्रांतिक सरकारांस भागवाव्या लागत. याप्रमाणें १९१२त व्यवस्था कायम झाली. प्रांतिक सरकारांना आपल्या कारभारांत या व्यवस्थेमुळें जरी बरेंच स्वातंत्र्य मिळालें तरी सर्व व्यवस्था हिंदुस्थान सरकारच्या पसंतीनेंच बहुधा करावी लागे. नवीन कर बसविण्याचा त्यांना अधिकार नव्हता. हिंदुस्थान सरकारकडे आपलें बजेट पसंतीकरतां पाठवावें लागे. इतर बिलें हिंदुस्थान सरकार व भारतमंत्री यांच्या मंजुरीशिवाय पास होत नसत. यावरून प्रांतिक सरकारवरील हिंदुस्थान सरकारची हुकमत फारशी कमी पडली नव्हती असें दिसून येतें. नवीन सुधारणा अंमलांत येण्यापूर्वीचें जुन्यापद्धतीचें सन १९१९–२० सालचें हिंदुस्थान सरकाराचें बजेट नमुन्यादाखल पुढें दिलें आहे. त्यांत प्रांतिक सरकारच्या खात्यांच्या उत्पन्नाचे आंकडेही दिलेले आहेत:—

उत्पन्नाचें खातें.	प्रांतिक सरकारचा हिस्सा (आंकडे पौंडांत आहेत).	हिं. सरकारचें उत्पन्न. (आंकडे पौंडांत आहेत).
जमीनमहसूल.	११, ६५९, १००.	१०, ९९४, ०००.
अफू.	... .	३, ०५६, २००.
मीठ.	... ...	३, ९१४, ४००.
अबकारी.	८, ७७०, १००.	३, ३६४, ७००.
स्टँप.	२, ९८४, ७००.	३, ११२, ४००.
जकात.	... ...	१३, ३५२, ४००.
प्राप्तीवरील कर.	२, ३१३, ८००.	११, २०७, ७००.
जंगलें.	३, १६७, १००.	१८५, ७००.
रजिस्ट्रेशन.	५६०, ७००.	७, ५००.
संस्थानिकांची खंडणी.	... ...	६१३, ३००.
व्याज.	३१८, ४००.	३, २९९, ०००.
टांकसाळ.	... ...	१, ३०३, २००.
पोस्ट-तार खातीं.	....	५, ७१६, ८००.
न्याय-कोर्टें.	४१५, ३००.	२१, ०००.
तुरुंग.	३२९, १००.	८५, ५००.
पोलिस.	१२२, ४००.	६, ३००.
बंदरें.	१२५, ५००.	....
शिक्षण.	३१६, ९००.	७, ६००.
वैद्यकीय खातें.	१०३, ४००.	१, ४००.
आरोग्य.	२२, ०००.	११, १००.
शेतकी खातें.	१८५, ६००.	१९, ५००.
रसायनशास्त्र.	२१७, ९००.	८, १००.
अतिवयस्कता खातें.	८५, ७००.	१३८, २००.
लेखन साहित्य.	६०, ०००.	४८, ०००.
किरकोळ.	२०३, ८००.	९०९, ५००.
राष्ट्रीय रेल्वे.	....	१५१, ०००.
पाटबंधारें.	२, ९९०, ५००.	२, ५८९, १००.
सार्वजनिक बांधकामें.	२५९, ९००.	५३, ०००.
लष्करी उत्पन्न.	... ...	१, ५८७, ३००.
एकूण	३६,९६५, ५००.	८६, २२५, ४००.

प्रांत.	सुरवातीस शिल्लक. रु.	निव्वळ उत्पन्न. रु.	हिं.सरकारची देणगी. रु.	निव्वळ खर्च. रु.	वर्षाअखेर शिल्लक. रु.
मुंबई.	४,६१,२६,०००.	१०,१०,९७,०००.	२७,३०,०००.	१०,३६,५५,०००.	४,६२,९८,०००.
मद्रास.	१,९६,५४,०००.	८,५१,१८,०००.	३४,५०,०००	९,६०,६८,०००.	१,२१,५९,०००.
बंगाल.	३,६६,०२,०००.	६,७८,१४,०००.	४८,६९,०००.	७,७०,६२,०००.	३,२२,२३,०००.
संयुक्तप्रांत.	२,५८,६६,०००.	७,८१,८६,०००.	२९,१७,०००.	८,५३,५६,०००.	२,१६,१३,०००.
पंजाब.	२,२३,३५,०००.	५,७०,९५,०००.	१७,५५,०००.	६,०२,२८,०९०.	२,०९,१७,०००.
ब्रह्मदेश.	१,४२,५४,०००.	६,२४,५६,०००.	१४,४४,०००.	६,६३,५०,०००.	१,१८,०४,०००.
बहार-ओरिसा.	१,४५,०४,०००.	३,२५,८९,०००.	२०,९९,०००.	३,७६,५२,०००.	१,१५,४०,०००.
मध्यप्रांत.	१,२९,०४,०००.	३,२१,०७,०००.	१२,२४,०००.	३,५०,९८,०००.	१,११,३७,०००.
आसाम.	३९,२५,०००.	१,६८,८३,०००.	६,४८,०००.	१,७६,३१,०००.	३८,२५,०००.
एकूण	१९,६१,७५,०००.	५३,३३,४५,०००	२,२१,३६,०००.	५७,९१,००,०००.	१७,१५,५६,०००.

सन १९१९-२०चें एकंदर प्रांतिक उत्पन्न सर्व उत्पन्नाच्या शेंकडा ३० प्रमाणांत आहे व फक्त हिंदुस्थान सरकारच्या शेंकडा ४३या प्रमाणांत आहे. अफू मीठ, जकात, खंडणी, पोष्ट तार, टांकसाळ, हुंडणावळ, लष्करी उत्पन्न, रेल्वे, हीं खातीं वरिष्ठ सरकारचीं असून मुलकीखातें व सार्वजनिक बांधकामें ह्यांचें बहुतेक सर्व उत्पन्न प्रांतिक सरकारांस मिळे. जमीन महसुल, अबकारी व प्राप्तीवरील कर, जंगलें पाटबंधारे, रजिस्ट्रेशन व किरकोळ मुलकी उत्पन्न हीं समाईक खातीं होतीं. पान, २० वरील कोष्टकावरून याच वर्षाच्या प्रांतिक जमाखर्चाची कल्पना येईल.

६. मॉंटेग्यु-चेम्सफर्ड सुधारणा.

लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि मॉन्टेग्यु यांना ही सन १९१२ सालची व्यवस्था पसंत पडली नाहीं. हिंदुस्थान सरकारच्या करड्या देखरेखीमुळें प्रांतिक सरकारांस नवीन योजना हातीं घेतां येत नसत. १९१९ च्या कायद्यान्वयें जबाबदार राज्यपद्धतीचा पाया प्रांतिक सरकारांतच घालण्याचें ठरल्यामुळें त्या सरकारांस आपल्या जमाखर्चाची व्यवस्था स्वमर्जीनुसार लावण्याचा अधिकार देणें अपरिहार्य झालें. तसेंच नवीन सुधारणा यशस्वी होण्यास समाईक खातीं रद्द करून ज्यांत हिंदुस्थान सरकारास फारशी ढवळाढवळ करण्यास संधि मिळणार नाहीं अशी योजना तयार करण्याशिवाय गत्यंतर नव्हतें. यासंबंधीं मॉंटेग्यु रिपोर्ट म्हणतो—" प्रांतिक सरकारांस खरें स्वातंत्र्य द्यावयाचें म्हणजे स्थानिक सुधारणांकरतां हिंदुस्थान सरकारकडे पाहण्याचा त्यांस प्रसंग येऊं देतां कामां नये. आमच्या मतें हिंदुस्थान सरकारच्या खर्चाचा अंदाज करून तो भागविण्यापुरतीं खातीं राखून ठेवावीत व राहिलेल्या खात्यांचें सर्व उत्पन्न प्रांतिक सरकारांच्या हवालीं करण्यांत यावें. स्थानिक सुधारणा व प्रांतिक गरजा यांबद्दलची जबाबदारी त्यांच्यावरच टाकण्यांत यावी." हा उद्देश सफल होण्याकरितां सन १९१९ च्या कायद्यानें सन १९१२ च्या कायमपद्धतींत पुढील फरक केले:—

(१) प्रांतिक सरकारांस कर्ज उभारण्याचा अधिकार देण्यांत आला. त्याचा उपयोग पाटबंधारे वाढविणें अगर दुरुस्त करणें, दळणवळणाचे मार्ग तयार करणें, दुष्काळनिवारणार्थ बांधकामें काढणें, घरें बांधण्याच्या योजना हातीं घेणें, वगैरे लोकोपयोगी कामांकरतांच करण्यांत आला पाहिजे व व्याजाच्या दरास हिंदुस्थान सरकारची संमति घेण्यांत यावी.

(२) प्रांतिक खर्चावरील हिंदुस्तान सरकारचा ताबा शक्य तितका कमी करण्यांत यावा. कांहीं थोड्या नवीन जागा निर्माण करणें झाल्यास किंवा अवाढव्य योजना तयार करणें झाल्यास हिंदुस्तान सरकारची परवानगी घेण्यांत यावी.

(३) तिसरी महत्त्वाची सुधारणा म्हणजे हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांच्या खात्यांची फेरतपासणीही होय. लॉर्ड चेम्सफर्ड व मि. मॉंटेग्यु यांना समईक खात्यांची पद्धति बिलकुल पसंत नसल्यामुळें ती रद्द करण्यांत आली वें प्रांतिक सरकारांस स्वतंत्रपणें आपलें उत्पन्न उभारतां यावें म्हणून भारतीय व प्रांतिक असे सर्व खात्यांचे दोनच विभाग करण्यांत आले.

(४) प्राप्तीवरील कराचें सर्व उत्पन्न हिंदुस्थान सरकारास मिळालें व जमीन-महसूल, पाटबंधारे, अबकारी, स्टँप, यांचें उत्पन्न प्रांतिक सरकारांस देण्यांत आलें.

(५) हिंदुस्तान सरकारच्या उत्पन्नांतील तूट भरून काढण्यास प्रांतिक सरकारांनीं वार्षिक देणग्यांच्या रूपानें त्यास ठराविक रक्कम द्यावी असें ठरलें.

(६) प्रांतिक सरकारांस नवीन कर बसविण्याचा अधिकार देण्यांत आला.

वरील अधिकार प्रांतिक सरकारांस देण्यांत आले तरी हिंदुस्थान सरकारच्या बरोबरीचा दर्जा त्यांस प्राप्त झाला नाहीं. राष्ट्राच्या उन्नत्तीस पोषक अशीं रेल्वे, पोष्ट ऑफिसें, तारा, जकात, चलन वगैरे भारतीय खातीं हिंदुस्थान सरकारच्या हातीं असून प्रांतिक सरकारच्या कर्जास व नवीन करास मंजुरी देणें न देणें त्याच्याच मर्जीवर आहे. तसेंच युद्ध उपस्थित होऊन खर्च आंवाक्याबाहेर गेल्यास त्याचा बोजा खंडणी रूपानें प्रांतिक सरकारांवर लादण्याचा त्यास अधिकार आहे. नवीन सुधारणांच्या कायद्यान्वयें हिंदुस्थान सरकारनें प्रांतिक जमाखर्चावरील आपला ताबा बराच ढिला केला आहे, जर कोठें ढवळाढवळ करण्याचा प्रसंग येणार असेल तर तो राखीव खात्यांच्या बाबतींतच होय. सोपीव खात्यांचा कारभार सर्वस्वी प्रधानांकडेच सोंपविला आहे. नवीन सुधारणा अंमलांत आल्यावर हिंदुस्तान सरकारचें बजेट कशा प्रकारचें झालें हें कळावें म्हणून स. १९२१-२२चें बजेट नमुन्यादाखल खालीं दिलें आहे. त्यांतून प्रांतिक खात्यांचें उच्चाटण झाल्याचें दिसून येईल. तें बजेट येणेंप्रमाणें:—

उत्पन्नाचें खातें.	बजेट उत्पन्न. रु.	खर्चाचें खातें.	बजेट खर्च. रु.
जकात.	३७,७३,२८,०००.	वसुलाचा खर्च.	४,९३,५१,०००.
प्राप्तीवरील कर.	१८,५८,०७,०००.	रेल्वेच्या कर्जावरील व्याज व इतर बोजा.	२३,१७,१३,०००.
मीठ.	७,००,६६,०००.	पाटबांधारें.	११,७६,०००.
अफू.	३,७२,८५,०००.	पोष्ट व तारा यांचा विस्तार.	९८,०२,०००.
इतर करांचें उत्पन्न	२,४४,८०,०००.	मुलकी कारभार.	८,४८,१८,०००.
रेल्वे (नक्त उत्पन्न).	२७,२२,६३,०००.	चलन, टांकसाळ, हुंडणावळ.	४,१८,८०,०००.
पाटबांधारें.	४,२४,०००.	इमारती, रस्ते वगैरे.	१,५१,११,०००.
पोस्ट व तारा (निव्वळ.)	२,०८,७४,०००	लष्करी खर्च.	६६,२१,१०,०००.
मुलकी खातीं.	७६,३५,०००.	डेट सर्विसेस.	१३,०८,६१,०००.
चलन, टांकसाळ, हुंडणावळ.	४९,७३,०००.	शिल्लक.	७१,००,०००.
इमारती, रस्ते वगैरे	१०,३८,०००.		
किरकोळ.	७,५२,७६,०००.		
लष्करी मिळकत.	४,११,१०,०००.		
प्रांतिक देणग्या.	१२,९३,७५,०००.		
डेट सर्विसेस.	३,४९,०९,०००.		
एकूण.	१२८,३१,४३०००		१२८,३१,४३,०००.

उत्पन्नाचे सामान्यपणें दोन प्रकार करतां येतात. पहिला म्हणजे दृश्य अगर अगर अदृश्य करापांसून झालेलें उत्पन्न व दुसरा म्हणजे करांव्यतिरिक्त उपायानें मिळालेलें उत्पन्न. पहिल्या प्रकारचें उत्पन्न मीठ, जकात, प्राप्तीवरील कर, स्टँप, अबकारी यांपासून होत असतें. अफू, जंगलें, पोस्ट–तारा, रेल्वे, पाट-

बंधारे व संस्थानिकांची खंडणी इत्यादिकांपासून झालेलें उत्पन्न दुसऱ्या प्रकारचें आहे. याशिवाय जमीनमहसुलाचें उत्पन्न फारच दांडगें आहे. जमिनीच्या साऱ्याच्या स्वरूपासंबंधानें बराच तीव्र मतभेद असल्यामुळें व त्या प्रश्नाच्या एकंदर व्यापकतेमुळें त्याचें विवेचन स्वतंत्र प्रकरणांत करण्यांत येईल. वरील उत्पन्नाच्या दहा प्रमुख खात्यांपैकीं मीठ, जकात, प्राप्तीवरील कर, अफू, पोस्ट-तारा, रेल्वे व संस्थानिक खंडणी ह्यांचें उत्पन्न हिंदुस्थान सरकारास मिळतें व स्टँप, अबकारी, जमीनमहसूल, जंगलें, पाटबंधारे ह्यांचें उत्पन्न प्रांतिक सरकारांस देण्यांत येतें.

७. मीठ.

मिठावरील कर कोणी व कसा बसविला हें सांगणें कठीण आहे; परंतु कंपनी सरकारचें राज्य इकडे स्थापन होण्यापूर्वींपासून तो चालत आलेला असावा असें वाटतें. लॉर्ड क्लाईवनें या कराचें उत्पन्न कंपनीच्या नोकरांच्या फायद्याकरतां वेगळें राखून ठेवलें होतें असा उल्लेख आढळतो, व तें सन १७९३त लॉर्ड कॉर्नवॉलिसनें सरकारजमा केलें असें म्हणतात. त्या काळीं मिठावरील कर सर्व प्रांतांत सारखा नव्हता. बंगालमध्यें प्रत्येक मणास ५ रुपये, मुंबईत १ रुपाया तर मद्रासमध्यें २ रुपये याप्रमाणें त्याची भिन्नभिन्न प्रमाणांत आकारणी होत असे. तसेंच परदेशाहून आलेल्या मिठावर दरमणीं ५।६ रुपये जकात बसविलेली होती. या विषयावर मि. रमेशचंद्र दत्त यांनीं आपल्या "व्हिक्टोरिया राणीच्या अंमलांतील हिंदुस्थान" या उत्कृष्ट ग्रंथांत बरीच मनोरंजक माहिती दिली आहे. त्यांच्या म्हणण्याप्रमाणें सन १७९३ त मिठावरील कराचें उत्पन्न १२,००,००० रुपये होतें, तें सन १८४४त १९५,००,००० पर्यंत वाढत गेलें. तसेंच कंपनी सरकारनें देशी मिठावर कर बसवून परदेशी मीठवाल्यांस बराच नफा करून दिला. हा अन्याय दूर व्हावा म्हणून सरकारकडे बरींच विनंतिपत्रें धाडण्यांत आलीं होतीं व त्यांत असें स्पष्ट म्हटलें होतें कीं, या जुलमी व भारी करामुळें गरीब लोकांस मिठास मुकावें लागून त्याऐवजीं क्षार असलेल्या जमिनींतील कांहीं अपायकारक पदार्थांचा उपयोग करावा लागतो. लॉर्ड लिटनच्या अंमदानींत हिंदुस्थानांतील ठिकठिकाणचा मिठावरील कर सारखा होईपर्यंत वेगवेगळ्या प्रांतांत त्याचें प्रमाण दरमणीं ५ रुपयांपासून दोन रुपयांपर्यंत भिन्न होतें. याचें कारण असें कीं, हा कर

उत्पन्न वाढविण्याच्या हेतूनेंच बसविलेला असल्यामुळें प्रत्येक प्रांताच्या सांपत्तिक स्थितीचा विचार करून कमीजास्त प्रमाणांत तो आकारला जाई. बंगाल व संयुक्तप्रांतांस मिठाचा पुरवठा राजपुतान्यांतील खाणींतून होत असे. तें मीठ इंग्रजी हद्दींत शिरतांना त्यावर जकात बसवून तो कर वसूल केला जाई. या व्यवस्थेमुळें सुमारें २५०० मैल लांबीच्या रेषेवर ठिकठिकाणीं जकातीचीं नाकीं बसवावीं लागून त्यांचा-खर्च प्रांतिक सरकारांस सोसावा लागे; एवढेंच नाहीं, तर मिठाचा भाव जकातीच्या मानानें ठिकठिकाणीं बदले व त्यामुळें सुरळीत व्यापारास अडथळा होई. ही भिन्नता दूर करण्याकरतां लॉर्ड मेयो यांनीं १८७० त राजपुतान्यांतील संबर सरोवरापासून तयार मीठ करण्याचा मक्ता मिळविला. पुढें १८७४त लॉर्ड लिटन यांनीं तेथील बाकीच्या मिठाच्या खाणी ताब्यांत घेतल्यावर २५००मैल लांबीच्या रेषेवर जकातनाकीं बसविण्याचा खटाटोप करण्याचें कारण उरलें नाहीं. या व्यवस्थेमुळें उत्तरेंतील सर्व मिठाचा पुरवठा हिं. सरकारास स्वतः करतां येऊं लागला व त्याच्या व्यापारावर चांगलेंच नियंत्रण ठेवतां येऊं लागलें. हें नियंत्रण शक्य झाल्यावर सन १८७८त सर्व प्रांतांत कराचें प्रमाण दरमणीं २॥ रुपये करण्यांत आलें. १८८२ त तेंच २ रुपये होतें; परंतु हिंदुस्थान सरकारच्या खजिन्यांतील तूट भरून काढण्यासाठीं १८८६ सालीं त्यांत दरमणीं ८ आणे वाढ करावी लागली. तेव्हांपासून सन१९०३ पर्यंत हिंदुस्थान सरकारची सांपत्तिक स्थिति फारच शोचनीय होती. प्रतिवर्षीं उत्पन्नाचा खर्चाशीं मेळ बसविणें मुष्किलीचें जात असे. खर्च तर भराभर वाढत होता. वारंवार पडणाऱ्या दुष्काळांस तोंड द्यावें लागत असे. सरहद्दीवरील गडबड व धामधूम तर कायम चालूंच होती. या कारणांमुळें हा कर सन १९०३ पर्यंत कमी करतां आला नाहीं. त्या सालीं तो २॥रुपयांवरून २रुपयांवर आणण्यांत आला व तेथून १९०५ त $1\frac{1}{2}$ रुपया व १९०७ त १ रुपया याप्रमाणें कमी होत गेला. हा कर शक्य तितका कमी करण्यांत यावा म्हणून नामदार गोखले यांनीं १९०३ पासून पुढें दरवर्षीं आपल्या बजेटवरील भाषणांत कडक टीका केली व त्याचाच परिणाम म्हणजे चार वर्षांतच तो २॥रुपयांवरून १ रुपायावर आला. हा कर अन्यायाचा असून त्यामुळें गरीब रयतेवर फार ओझें पडतें, असा आक्षेप हिंदी पुढारी फार दिवसांपासून घेत आले आहेत. परंतु डयूक ऑफ आरगाईलसारख्या भारतमंत्र्यांच्या हातीं हिंदुस्थान

सरकारचें आर्थिक धोरण असल्यामुळें हा अन्याय बरींच वर्षें दूर होणें शक्य झालें नाहीं. १८६९ त या साहेबांनीं भारतमंत्रीपदावरून गव्हर्नर जनरलास पाठविलेल्या खलित्यांत पुढील उद्गार काढले आहेत. ते म्हणतात, "सर्वसामान्य तत्त्वास अनुसरून मिठावरील कर कोणत्याही दृष्टीनें निषेधार्ह नाहीं. साम्राज्यांतील गरीब जनतेपासून प्रत्यक्ष कराच्या रूपानें कोठेंही पैसा मिळणें शक्य नसतें. म्हणून राष्ट्राच्या खर्चाचा हिस्सा तिच्याकडून वसूल करावयाचा झाल्यास अशाच नित्योपयोगी वस्तूंवर कर बसविणें अवश्य आहे. त्यामुळें सरकारास लागणारें उत्पन्न सहज मिळून जनतेसही त्याचा भार हलका वाटतो. हिंदुस्थानांत तर अशी नित्योपयोगी वस्तू दुसरी कोणतीच नाहीं. यास्तव माझ्या मतें हिंदुस्थानांतील मिठावरील कर अगदीं न्याय्य असून त्यापासून सरकारास मोठी रक्कम मिळूं शकेल. परंतु हा कर अपायकारक व भारी होणार नाहीं अशी खबरदारी घेणें प्रत्येक सरकारचें कर्तव्य आहे व तो तसा आहे कीं काय, हें त्या वस्तूच्या खपावरून दिसून येतें." मिठावरील कराशिवाय अन्य तऱ्हेनें गरीब जनता सरकारच्या खर्चास मुळींच हातभार लावत नाहीं, तिच्यापासून सरकारास अन्य प्राप्ती कशाचीही होत नाहीं असें सरकारचें म्हणणें होतें. त्यास सन १९०७ सालीं बजेटावरील आपल्या भाषणांत नामदार गोखले यांनीं खालील उत्तर दिलें आहे. ते म्हणतातः--

"गरीब रयतेपासून जमीनमहसुलाचें उत्पन्न होतें. अबकारी उत्पन्नापैकीं बहुतेक सर्व तिच्यापासूनच मिळतें. स्टँप व रजिस्ट्रेशन खात्यांच्या उत्पन्नांत तिचा वांटा आहेच. जंगलांत आपलीं गुरें फुकट चारण्याचा व जळण गोळा करण्याचा तिचा अनादिकालापासून चालत आलेला हक्क हिरावून घेण्यांत आला आहे. अठरा विश्वे दारिद्र्यामुळें जकातीच्या उत्पन्नास तिच्याकडून फारशी मदत होण्याची आशा नसतांही सर एडवर्ड लॉ यांच्या हिशोबाप्रमाणें शेंकडा २०-२५ टक्के मिळकत तिच्याचपासून होत असते. फक्त प्राप्तीवरील कर तिला द्यावा लागत नाहीं. याशिवाय मीठ व अफू हीं उत्पन्नाचीं खातीं आहेत. फक्त मिठावरील कराच्या रूपानेंच कंगाल जनसमूहापासून राष्ट्राच्या खजिन्यांत भर पडते, ह्या म्हणण्याच्या समर्थनार्थ कांहींच आधार नाहीं, असें मी बजावून सांगतों." पंजाबांतील खाणी, राजपुतान्यांतील संबर सरोवर, कच्छचें रण आणि मद्रास व मुंबई येथील मिठागरें यांतूनच हिंदुस्थानांत

खपणाऱ्या बहुतेक मिठाचा पुरवठा होतो. एकंदर खपापैकीं शेंकडा ३० परदेशांतून येतें, शेंकडा ५० मुंबई व मद्रास येथील मिठागरांत तयार होतें व बाकीचें राजपुताना व पंजाब येथील खाणींतून काढतात. सरकार स्वतः मीठ तयार करतें, अगर तें करण्याचा मक्ता देऊन सर्व आपणच खरेदी करतें. या दोन पद्धतींमुळें त्यावरील कर वसूल करणें कठीण पडत नाहीं. सन १९०७पासून १९१६ पर्यंत सुमारें दहा वर्षे मिठावरील कर दरमणीं १ रु. होता. १९१६ त महायुद्धामुळें वाढलेला खर्च भागविण्याकरितां तो १। रुपया करण्यांत आला. यंदां तो २॥ रुपये करण्याचा सरकारनें प्रयत्न करून पाहिला, परंतु कायदे कौन्सिलांतील लोकनियुक्त सभासदांच्या विरोधामुळें तूर्त तरी तो विचार रहित करावा लागला हें सर्वांस विदित आहेच.

८. जकात.

हिंदुस्थानचें जकातीचें धोरण आजपर्यंत इंग्लंडच्या हिताहिताच्या दृष्टीनेंच ठरविलें जात असे. इकडे आयात-निर्यात मालावर जकात बसावयाची झाल्यास त्यास भारतमंत्र्याची मंजुरी लागून तिचा परिणाम इंग्लंडच्या व्यापारावर काय होईल याचा प्रथम विचार करण्यांत येई. देशी उद्योगधंद्यांचें संरक्षण होईल व ते भरभराटीस येतील या हेतूनें कोणतेंही धोरण ठरविलें जात नसे. आजपर्यंतच्या कोणत्याही जकातीचें प्रमाण लक्षांत घेतां ह्या म्हणण्याची सत्यता पटून येईल. या धोरणांत बदल न केल्यास नवीन सुधारणा अगदींच कुचकामाच्या ठरण्याचा संभव आहे, हें जाणून पार्लमेंटच्या संयुक्त कमिटीनें या प्रश्नावरील आपला अभिप्राय नमूद करून हिंदुस्थान सरकारास आपलें आर्थिक धोरण ठरविण्याचा हक्क देण्यांत यावा, अशी पार्लमेंटास शिफारस केली होती. या बाबतींत तिनें केलेला उल्लेख मागें एका प्रसंगीं आलाच आहे, परंतु त्याचें महत्त्व जाणून त्याची पुनरुक्ति केली तर तें गैर होईल असें वाटत नाहीं. ती कमिटी म्हणते, "आपल्या उद्योगधंद्याची भरभराट कशा प्रकारें होईल व प्रजेच्या गरजा कशा रीतीनें भागवितां येतील, हें ठरविण्याचा हक्क इंग्लंड, आस्ट्रेलिया, न्यूझीलंड, कॅनडा व दक्षिण आफ्रिका या देशांप्रमाणें हिंदुस्थानासही असला पाहिजे. म्हणून या बाबतींत हिंदुस्थान सरकार आपल्या कायदे कौन्सिलच्या मतानें जें आर्थिक धोरण ठरवील त्यांत

भारतमंत्र्यानें विनाकारण ढवळाढवळ करूं नये." विलायतेंतील लोकमतांत हा फरक कां घडून आला याचीं कारणें निराळींच आहेत. तूर्त आपण हिंदुस्थान सरकारच्या आर्थिक धोरणाचाच विचार करूं.

जकात दोन प्रकारची असते. पहिली आयातमालावरील जकात व दुसरी निर्यातमालावरील जकात. हिंदुस्थान सरकारचें जकातीचें उत्पन्न विशेषतः पहिल्या प्रकारच्या जकातीपासूनच होत असतें. तेव्हां त्याचाच विचार आपणांस केला पाहिजे. सन १८६० पर्यंत आपल्या देशांत येणाऱ्या सर्व मालांवर मूळ किंमतींच्या शेंकडा १० टक्के आयात जकात आकारली जाई. तसेंच परदेशीं जाणाऱ्या मालावर शेंकडा ३॥ टक्के कर असे. १८६४ त आयात जकात कमी करून शेंकडा ७॥वर आणण्यांत आली, व पुढें ११ वर्षांनीं ती आणखी कमी होऊन ५ टक्के करण्यांत आली. ही जकात सर्व मालांवर बसविली जात असे. निर्यात–जकातींत १८७५त फक्त तांदूळ, नीळ व लाख यांचाच समावेश झाला होता.

या सुमारास लॉर्ड नार्थब्रुक हिंदुस्थानचे गव्हर्नर जनरल होते. आयात मालावरील जकातींत कापडाचा समावेश करण्यांत आल्यामुळें विलायतच्या कापडवाल्या मंडळींत मोठी खळबळ उडून त्यांनीं पार्लमेंटकडे तक्रार केली कीं, या शेंकडा ५ टक्के जकातीमुळें आमचें भयंकर नुकसान होत आहे, व हिंदुस्थानांतील गिरणीवाल्यांस संरक्षण मिळून आमच्याशीं व्यापारांत चढाओढ करण्यास चांगलेंच फावतें. या मंडळींचा कैवार घेण्यास त्या वेळचे भारतमंत्री पुढें सरसावले. त्यांनीं असें जाहीर केलें कीं, ही जकात उठविल्यानें विलायतच्या व्यापाऱ्यांस अभूतपूर्व फायदा होणार आहे असें कोणींही समजूं नये. आम्हांस दोन्ही देशांचें हित साधावयाचें असून एकास दुसऱ्याचें नुकसान करून सवलत द्यावयाची नाहीं. ह्या जकातीमुळें हिंदुस्थानांत कापडाचा भरपूर पुरवठा होणार नाहीं. तेथील उद्योगधंद्यांची इमारत भक्कम व निर्दोष पायावर बांधण्यास अवसर मिळणार नाहीं व भविष्यकाळीं तीस जबर धक्का बसल्याशिवाय राहणार नाहीं." त्याच सुमारास हेच भारतमंत्री मॉर्क्विस ऑफ सॅलिसबरी हिंदुस्थान सरकारास पाठविलेल्या खलित्यांत म्हणतात, "उत्पन्नाच्या, जनतेच्या किंवा गिरणीवाल्यांच्या दृष्टीनें पाहिलें तरी माझें असें ठाम मत आहे कीं, ही जकात जितक्या लवकर उठविण्यांत येईल तितकें हिंदुस्थानचें कल्याणच होणार आहे.

कारण ती अपायकारक असून चुकीच्या तत्त्वावर उभारलेली आहे."* याप्रमाणें आपल्यास भारतमंत्र्याचें पाठबळ आहे असें दिसतांच विलायतच्या गिरणीवाल्यांच्या आनंदास पारावार नाहींसा झाला. त्यांच्याच भगीरथ प्रयत्नांचें फळ म्हणजे पुढच्याच वर्षी पार्लमेंटनें असा ठराव केला कीं, "सध्यां विलायती मालावर बसविलेल्या जकातीमुळें हिंदी गिरणीवाल्यांस संरक्षण मिळत असून ती निर्दोष पायावर बसविलेली नाहीं; तेव्हां तिचें शक्य तितक्या लवकर उच्चाटण करण्यांत यावें." हा ठराव सन१८७७च्या जुलैमध्यें पास झाला. परंतु त्याची अंमलबजावणी लागलीच झाली नाहीं. याचें कारण, त्या सुमारास हिंदुस्थान सरकारची सांपत्तिक स्थिति खालावलेली होती. हा ठराव आपण शक्य तितक्या लवकर अंमलांत आणणार आहों हें दाखविण्याकरतां सन १८७७साली हिंदुस्थान सरकारनें आपलें आर्थिक धोरण कोणच्या तत्त्वांवर बसविलें जाणार तें जाहीर केलें. तीं तत्त्वें पुढें दिल्याप्रमाणें होतीं:—

(१). देशी धंद्यास उत्तेजन देणारी कोणतीही जकात आकारली जाणार नाहीं. हिंदुस्थानांत तयार होणाऱ्या मालाची परदेशाहून आयात झाल्यास दोन्हींवर सारखीच जकात आकारली जाईल. ही जकात ठरवितांना सरकार आपल्या सांपत्तिक स्थितीचाच फक्त विचार करील.

(२). कच्च्या मालाची निर्यात फुकट होऊं देण्यांत येईल त्यावर निर्यात कर आकारला जाणार नाहीं.

(३). ज्या मालावर जकात बसविल्यास उत्पन्न बरेंच होईल, त्यावरच तिची आकारणी होईल.

या तत्त्वांच्या अंमलबजावणीस सन १८७८ सालीं सुरवात होऊन बऱ्याच पदार्थांवरील जकात उठविण्यांत आली. त्यांत जाड्या भरड्या शुभ्र कापडाचाही समावेश झाला. सन१८७९सालीं रंगीबेरंगी कापड फुकट येऊं लागलें. याप्रमाणें हळू

*"Whether the question be regarded as it affects the consumer, the producer or the reveune, I am of opinion that the interests of India imperatively reguire the timely removal of a tax which is at once wrong in principal, injurious in its practical effect and self-destructive in its operation"

हळू विलायती मालावरील कर माफ होऊं लागतांच इकडे खळवळ सुरू झाली. लँकेशायरवाल्यांचा फायदा करून देण्याचा सरकारचा हेतु असून त्यापासून देशी धंद्यास धोका पोंचणार आहे असाही समज जनतेंत फैलावूं लागला. लॉर्ड नॉर्थब्रुक गव्हर्नर जनरल असतांना हा प्रश्न त्यांच्यापुढें विचाराकरतां आला होता, व भारतमंत्र्याच्या मताप्रमाणें वागण्याचा प्रसंग येणार असें दिसतांच त्यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिला होता. पण लॉर्ड नार्थब्रुक जें करण्यास तयार नव्हते तेंच लॉर्ड लिटन हिंदी जनतेचा रोष झाला तरी त्यास न जुमानतां करण्यास एका पायावर तयार झाले. आपल्या कार्यकारी मंत्र्यांचीं सल्ला धाब्यावर बसवून सन १८७९ त त्यांनीं एका विशिष्ट प्रकारच्या कापडावरील जकात माफ केली. परंतु एवढ्यानेंच त्यांचे समाधान झालें नाहीं. इतर कापडावर जकात राहूं दिल्यास आपण मोठा अन्याय करीत आहों असा त्यांचा ग्रह झाल्याबरोबर १८८२ सालीं विलायतेहून येणाऱ्या सर्व तऱ्हेच्या कापडाचा जकातीशिवाय बिनधोक हिंदुस्थानांत शिरकाव होऊं लागला. त्याच सालीं मीठ व मादक पदार्थ यांशिवाय सर्व वस्तूंवरील आयात-जकात उठविण्यांत येऊन हिंदुस्थानास पूर्ण खुल्या व्यापाराचें तत्त्व लागूं करण्यांत आलें. या धोरणामुळें परदेशी व्यापाऱ्यांस आपला माल येथील व्यापाऱ्याशीं चढाओढीनें खपविण्याची चांगलीच संधी मिळाली. हें खुल्या व्यापाराचें धोरण सुमारें बारा वर्षे म्हणजे सन १८९४ पर्यंत अव्याहत चालत होतें. परंतु त्यावर्षी सरकारच्या खजिन्यांत मोठें भगदाड पडल्यामुळें कापडाशिवाय इतर मालावर सन १८७५ सालची म्हणजे शें.५ टक्के जकात पुनः वसूल करण्यांत येऊं लागली. कापडसुद्धां अपवादादाखल फार दिवस राहूं शकलें नाहीं. सन १८९५ च्या सुरवातीस विलायती कापडावरही ५ टक्के कर बसविण्यांत आला व त्यामुळें देशी धंद्यांस उत्तेजन मिळूं नये म्हणून देशी कापडावरही तितकीच नवीन जकात बसविण्यांत आली. सन १८९६ सालीं ह्या जकातींची फेरतपासणी होऊन दोहोंवरील प्रमाण शेंकडा ३॥ टक्के करण्यांत आलें. ही व्यवस्था व हेंच आर्थिक धोरण लोकमतास न जुमानतां सुमारें वीस वर्षे हिंदुस्थान सरकारनें मोठ्या दृढनिश्चयानें चालू ठेवलें. महायुद्ध उपस्थित झालें नसतें तर या धोरणांत बदल घडवून आणणें लोकधुरीणांस फारच कठीण गेलें असतें असें वाटतें. १९१६ त महायुद्धामुळें हिंदुस्थान सरकारचा खर्च बेसुमार वाढला व कोणत्यातरी उपायांनीं

उत्पन्नांत वाढ करणें अपरिहार्य झालें. अर्थात् ही वाढ करण्याकरतां सर्व साधारण आयात मालावरील जकात शेंकडा ७॥ टक्के करण्यांत आली, तरी लँकेशायरवाल्यांस भिऊन परदेशी कापडास माफी मिळाली. म्हणजे त्यावरील जकात शेंकडा ३॥ टक्केच कायम ठेवण्यांत आली. परंतु पुढच्याच वर्षी ती वाढविणें भाग पडून सर्व जकातींचा दर सारखाच झाला. नवीन सुधारणा अंमलांत येतांच सन १९२१ च्या मार्च महिन्यांत इतर आयत जकातींबरोबर परदेशी कापडावरील जकात शेंकडा ११॥टक्के करण्यांत आली. परंतु देशी मालावरील दरांत वाढ न केल्यामुळें विलायतेंतील लँकेशायरवाल्यांचें पित्त खळवळून त्यांनीं तींत वाढ करावी अगर विलायती कापडावरील जकात पूर्ववत् करावी म्हणून त्यावेळचे भारतमंत्री मि. माँटेग्यु यांच्याकडे एक शिष्टमंडळ पाठविलें होतें. परंतु त्यास वाटाण्याच्या अक्षता मिळून मागें उल्लेख केलेला संयुक्त कमिटीचा अभिप्राय आपणांस मान्य आहे व त्याचप्रमाणें आपण वागणार असें मि. माँटेग्यु यांनीं जनतेच्या निदर्शनास आणलें. गेल्या वर्षी हिंदुस्थानचें आर्थिक धोरण कोसें असावें याचा विचार करण्याकरतां मुंबईच्या कार्यकारी कौन्सिलचे मंत्री सर इब्राहिम रहिमतुल्ला यांच्या अध्यक्षतेखालीं हिंदुस्थान सरकारनें एक आर्थिक कमिशन नेमलें होतें. त्याचा रिपोर्ट नुकताच प्रसिद्ध झाला आहे.

९. प्राप्तीवरील कर.

प्राप्तीवरील करांसारखे प्रत्यक्ष कर बसवून व्यापारी, धंदेवाले व नोकर लोकांवर सरकारच्या खर्चाचा वांटा लादण्याची इंग्रजी राज्यांतच चाल पडली असें कोणींही समजूं नये. न्या. रावसाहेब रानडे व मि. माउंट स्टुअर्ट एल्फिन्स्टनसाहेब यांनीं अशा प्रकारचे प्रत्यक्ष कर पेशवाईंत बसविले जात, हें पुष्कळ उदाहरणें देऊन सिद्ध केलें आहे. तसेंच प्राचीन हिंदु राज्यकर्ते प्रजेपासून उत्पन्नाचा हिस्सा राज्यकारभाराकरतां घेत असत हें सर्वांस महशूर आहेच. याच चालीचा अवशेष पुराणप्रिय देशी संस्थानांतून आजमित्तीसही आढळून येतो. हिंदुथान सरकारचे पाहिले फडणीस मि. विल्सन यांनीं प्राप्तीवर कर बसविण्याची योजना लोकांपुढें मांडतांना आपल्या बजेटवरील भाषणांत प्रत्यक्ष प्राप्तीवरील कराच्या रूपानें सरकारनें आपल्या खर्चास लागणारी रक्कम वसूल केल्यास अन्याय होणार नाहीं, हें दर्शविण्यास हिंदुशास्त्रकारांचा आधार घतला होता.

मनूच्या नियमाप्रमाणें राजानें कोणते कर बसवावे व कसे बसवावे हें दाखविण्यास चार दोन उतारे दिले असतां पुरे होतील. मनु म्हणतोः—

१ यथा फलेन युज्येत राजा कर्ता च कर्मणाम् ।
तथावेक्ष्य नृपो राष्ट्रे कल्पयेत् सततं करान् ॥

२ यथाल्पाल्पमदन्त्याद्यं वार्योको वत्सषट्पदाः ।
तथाल्पाल्पो गृहीतव्यो राष्ट्राद्राज्ञाब्दिकः करः ॥

३. कारुकान् शिल्पिनश्चैव शूद्रांश्चात्मोपजीविनः ।
एकैकं कारयेत्कर्म मासिमासि महीपतिः ॥

४. पंचाशद्भाग आदेयो राज्ञा पशुहिरण्ययोः ।
धान्यानामष्टमो भागः षष्ठोद्वादश एव वा ॥

या चार उताऱ्यावरून प्रजापतीनें कर कसें बसवावे, कोणावर बसवावे, त्यांचें प्रमाण कसें असावें वगैरे कळून येतें. या आधारावर मि. विल्सन यांनीं सन१८५९त प्राप्तीवर कर बसविण्याची योजना लोकांपुढें मांडली व तीस पाठबळ मिळतांच सन१८६० सालीं वार्षिक २०० रुपयांवरील उत्पन्नावर कर बसविण्यांत आला. हा कर धंदेवाले, व्यापारी व नोकर यांच्या मिळकतींवरच कां बसविण्यांत आला, याचें कारण असें सांगण्यांत आलें कीं, जमीनदार लोक साऱ्याच्या रूपांत सरकारच्या खर्चास हातभार लावतात, परंतु हे लोक कोणत्याही रूपांत सरकारास मदत करीत नाहींत. ही कराची योजना ५ वर्षांपुरतीच करण्यांत आली होती. पुढें अनुभवांतीं ती यशस्वी झाल्याचें दिसून येतांच ती कायम करण्यांत आली. आजमित्तीसही ती अस्तित्वांत आहेच. सन १८८६ मध्यें ५०० रुपयांवरील उत्पन्नावर कर बसविण्यांत आला. २००० रुपयांवरील उत्पन्नावर दर रुपयांस ५ पैप्रमाणें कर भरावा लागे व ५०० ते २००० पर्यंत हें प्रमाण दर रुपयास ४ पै होतें. पुढें १७ वर्षांनीं म्हणजे १९०३त १००० रुपयांपेक्षां कमी उत्पन्न असणारांची करापासून सुटका झाली. ही मर्यादा सन१९१९ सालीं वाढवून २००० रुपयांच्या आंतील उत्पन्नावर कर माफ झाला.

सन१९१६ पर्यंत ह्या करांत कांहींच सुधारणा करण्यांत आलेली नव्हती. परंतु लढाईमुळें वाढता खर्च भागविण्यास त्या सालीं कराचें प्रमाण प्रगमनशील (progressive) करण्यांत येऊन व्यापारी व कंपन्या यांच्या उत्पन्नावर अधिक प्रमाणांत कर बसविण्यांत येऊं लागला. त्यावेळीं ५००० रुपयांवरील

उत्पन्नावर रुपयास ६ पै व १०००० रुपयांवरील उत्पन्नावर १२ पै हें प्रमाण ठरविण्यांत आलें होतें. कंपन्यांच्या उत्पन्नावर सरसकट शेंकडा ६ टक्के कर आकारण्यांत येई. हें प्रमाण आणखी वाढविण्यांत आलें व या साध्या कराच्या जोडीस नवीन जादा कर (super tax) निर्माण करण्यांत आला. हें जादा प्रमाण ५०,००० रुपयांवरील उत्पन्नावरच आकारण्यांत येतें. ५०,००० ते १ लाखपर्यंत रुपयास १ आणा, १ लाख ते १॥ लाखपर्यंत रुपयास १॥ आणा, १॥ पासून २ लाखांपर्यंत २ आणे व २॥ लाखांवर रुपयास ३ आणे असा उत्पन्नाच्या वाढीच्या मानानें वाढत्या प्रमाणांत हा कर द्यावा लागतो. ही वाढ शेंकडा २५ टक्क्यांपेक्षां कधींही जास्त केली जात नाहीं. हा जादा कर दिला तरी मूळचा सर्व साधारण कर द्यावा लागतोच.

१०. अफू.

अफूची लागवड करणें, ती विक्रीसाठीं तयार करणें, तिची निर्यात करणें वगैरे सर्व कामें सरकारच्या परवानगीशिवाय कोणासही करतां येत नाहींत. यांचा सर्व मक्ता सरकारनें आपल्या हातीं ठेवला आहे. कोठें कोठें सरकार अफूची लागवड करण्यास परवाने देते. परंतु सर्व पीक त्याच्याशिवाय इतरांस विकतां येत नाहीं. मक्तेदारांस सरकारकडून तगाई मिळते व पीक तयार होतांच त्याच्या स्वाधीन करण्यांत येऊन संयुक्त प्रांतांतील गाझीपूर येथील सरकारी कारखान्यांत अफू बनविली जाते. ती सारख्या आकाराच्या व वजनाच्या पेट्यांत भरून कलकत्यांत लिलावानें विकतात. स्वदेशांत लागणारी अफू सरकारचा खजिना असणाऱ्या गांवीं विक्रीकरतां ठेवण्यांत येऊन डॉक्टर लोक अगर मक्तेदार यांसच विकण्यांत येते.

माळव्यांत व राजपुतान्यांत तयार होणारी अफू इंग्रजी राज्यांत आणतांना जबर कर द्यावा लागतो. सध्यां अफूच्या प्रत्येक पेटीवर १२०० रुपये कर आहे व तोच सन १९१२ त ६०० रुपये होता.

हिंदुस्तानची अफू चीनमध्यें फार विकली जाऊन त्यापासून तेथील लोकांची नैतिक हानि भयंकर होत आहे, तेव्हां हा व्यापार हिंदुस्थान सरकारनें बंद करावा म्हणून चीन सरकार व इतर वजनदार हिंदी पुढाऱ्यांनीं बरीच वर्षें खटपट केली. अफूची विक्री सरकारकडेच असल्यामुळें हा व्यापार बंद करणें सरकारच्याच हातचें होतें. हा प्रश्न सन १८५१, १८६४ व १८८२ या वर्षी

प्रामुख्यानें सरकारपुढें आला होता. परंतु त्या वेळीं त्यापासून होणाऱ्या ७॥ कोटीच्या उत्पन्नावर पाणी सोडण्यास सरकार कबूल होईना. सन १८८२ मध्यें हिंदुस्थानास खुल्या व्यापाराचें तत्त्व लागू करण्यांत आल्यामुळें जकातीचें उत्पन्न बुडालें व त्याच वेळीं अफूचें उत्पन्न सोडल्यास आपली तिजोरी रिकामी पडेल अशी हिंदुस्थान सरकारास भीति वाटली. त्यांचें म्हणणें असें कीं, अफूचा व्यापार थांबवून त्यापासून होणारें उत्पन्न बुडविल्यास तें भरून काढण्याकरतां प्रजेवर नवीन कर बसवावा लागेल; व इतकें करूनही चिनी लोकांचा फायदा होण्याचा संभव नाहीं; कां कीं उत्तम प्रकारच्या हिंदी अफूच्या ऐवजीं इतर देशची अफू खपूं लागून आमचें मात्र विनाकारण नुकसान होईल. अशा स्थितींत हें उत्पन्न घालविणें मुळींच श्रेयस्कर नाहीं. थोड्याच वर्षानंतर हा प्रश्न पुन्हां उद्भवला व लोकमत चिनी लोकांस अनुकूल होऊन हा व्यापार अनीतिमान् आहे, तेव्हां त्यापासून नुकसान झालें तरी हरकत नाहीं, परंतु तो बंद करावा, असा येथील पुढाऱ्यांनीं हट्ट धरला. चीन सरकारनेंही याबद्दल सारखी ओरड चालविली. हा व्यापार बंद न झाल्यास चिनी लोकांच्या नीतिमत्तेची राखरांगोळी करण्याचें पातक हिंदुस्थान सरकारवर येईल असें त्यांनीं जगास दाखवून दिलें, व या बाबतींत हिंदुस्थान सरकारनें आपल्यास मदत केल्यास आपल्या देशांत कडक कायदे करून शक्य तितका अफूच्या प्रसारास आपण आळा घालूं अशी हिंदुस्थान सरकारची खात्री पटवून दिली. या प्रश्नावरील येथील लोकमत किती तीव्र होतें हें ना. गोखले यांच्या सन १९०७मधील वरिष्ठ कायदे-कौन्सिलांतील बजेटवरील पुढील भाषणावरून कळणार आहे. ते म्हणतातः—
“चिनी लोकांच्या नीतिमत्तेची राखरांगोळी करून मिळविलेल्या या अफूच्या उत्पन्नाचा विचार मनांत येतांच आम्हांस लाजेनें मान खालीं घालावी लागते. यापुढें हा डाग धुवून टाकण्याचा शुभप्रसंग लवकर येणार अशीं चिन्हें दिसूं लागलीं आहेत ही मोठ्या समाधानाची गोष्ट आहे. नुकतेंच आपल्या भाषणांत भारतमंत्र्यानें कबूल केलेंच आहे कीं, त्या व्यापारासारखा अपमानकारक धंदा क्वचित् असूं शकेल. आपल्या सांपत्तिक स्थितीचा फारसा बिघाड न होतां हा अनिष्ट प्रकार बंद कसा करावा हा प्रश्न आपल्यापुढें उभा रहातो. कोणी म्हणतात कीं, हें नुकसान भरून काढण्यास विलायत सरकारनें हिंदुस्थान सरकारास द्रव्यद्वारां मदत करावी. ही मदत त्यांच्याकडून मिळणें शक्य नाहीं ही गोष्ट

अलाहिदा आहे, परंतु हा विचारसुद्धां मनांत आणणें माझ्या दृष्टीनें अत्यंत अनुचित होय. लष्करी खर्चाच्या बाबतींत, तसेंच येथील कारभारांत युरोपियनांचा भरणा केल्यामुळें, आम्हांवर भयंकर अन्याय होत आहे, तो दूर केल्यास अफूचें उत्पन्न सोडून देणें शक्य होऊन त्यामुळें आमचें कवडीचेंही नुकसान होणार नाहीं. परंतु या प्रश्नांचा या ठिकाणीं संबंध येत नसल्यामुळें आपणांस त्यांचा विचार करतां येत नाहीं. चीनवर अफूचा व्यापार लादण्यांत इंग्लंडचें जरी अंग असलें तरी त्यापासून होणारा फायदा आपणांसच मिळत असल्यामुळें तो सोडून देण्यास आपण एका पायावर तयार असलें पाहिजे, हें उघड आहे. नाहींतर आपण इंग्लंडपाशीं भिक्षा मागतों आहों असें म्हणावें लागेल. तेव्हां मानवजातीच्या कल्याणाचा विचार करून हा अनिष्ट व्यापार व त्यापासून होणारें उत्पन्न आपण बंद केलें पाहिजे असें माझें ठाम मत आहे."

याप्रमाणें चीन सरकारास हिंदी लोकमताचें पाठबळ मिळतांच हिंदुस्थान सरकारनें सन १९०७सालीं करारनामा करून पुढील १० वर्षांत प्रतिवर्षी ५१०० पेट्या याप्रमाणें आस्ते अस्ते अफूचा व्यापार कमी करण्याचें कबूल केलें, व या मुदतीच्या शेवटीं तो अजिबात बंद पडावा अशी व्यवस्था केली. त्याबरोबरच चीन सरकारनें आपल्याकडून या व्यसनाचें निर्मूलन करण्याचा आटोकाट प्रयत्न केला पाहिजे अशी अट घातली. चार वर्षांतच चीन सरकारच्या कायद्यांचा इष्ट परिणाम दिसून येतांच हिंदुस्थान सरकारनें ह्या व्यापाराचें नियंत्रण करण्याकरतां प्रत्येक पेटीस परवाना देण्याचें कबूल केलें. परवाना नसलेल्या पेट्या चीन सरकार आपल्या राज्यांत येऊं देत नसे. ही परवान्याची पद्धत दोन वर्षें चालून सन १९१३ त बंद करण्यांत आली व पुढें अफूचें उत्पन्न नाहींसें झालें.

आजमितीस अफूचें उत्पन्न तीन मार्गांनें होत असतें. ते मार्ग असेः—(१) देशी खपापासून होणारें उत्पन्न; (२) चीनशिवाय इतर देशीं पाठविलेल्या पेट्यांपासून होणारें उत्पन्न व; शेवटलें (३) माळवा अफूवर आकारण्यांत येणाऱ्या कराचें उत्पन्न.

ज्या वर्षीं चीनशीं करार केला त्या वर्षीं एकंदर अफूपासून होणारें उत्पन्न ५,३४४,९८६ पौंड होतें. तेंच सन १९१४सालीं १,५७२,२१८ पौंडावर

आलें. यावरून दिसून येईल कीं, सन १९०७ पासून १९१४ पर्यंतच्या सात वर्षांत सुमारें ४॥। कोटी रुपयांचें हिंदुस्थान सरकारचें उत्पन्न बुडालें. हें सर्व चीनच्या व्यापारापासून होत होतें.

११. अबकारी.

ताडी, देशीदारू व इतर मादक द्रव्यें यांपासून अबकारी उत्पन्न होतें. इंग्रज सरकारच्या अमदानींत हें प्रकरण आमच्या इकडे आलें हें जरी खरें नसले तरी मद्यपानाची संवय लोकांत पसरली ती या राज्यांतच होय, असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. एवढी मात्र गोष्ट खरी कीं, प्राचीन हिंदु व मुसलमान राज्यांत अबकारी उत्पन्नाचें खातें असून ताडी, दारू व इतर मादक द्रव्यें तयार करणें व विकणें यांचा मक्ता लिलावानें देण्यांत येत असे. इंग्रज सरकारनें हीच लिलावाची पद्धति सुरू केली. मद्यपानास शक्य तितका आळा घालण्याचा अगर शक्य असल्यास कायद्यानें मनाई करणाचा लोकमताचा निर्धार झाल्यामुळें गेल्या शतकांत सरकारास आपलें धोरण जाहीर करावें लागलें.स. १८८८ पासून मद्याचा खप शक्य तितका कमी करून जास्तींत जास्ती उत्पन्न काढण्याचें तत्त्व हिंदुस्थान सरकारनें स्वीकारलें व याच मार्गाचा अवलंब करून मादक पेयांवरील कर वाढविण्याचा प्रांतिक सरकारांस हुकूम झाला. तसेंच गैरकायदा दारू गाळण्यांत येऊं नये व मद्यपानाची चटक शक्य तितकी आटोक्यांत रहावी म्हणून गुत्त्यांची संख्या कमी करणें व ते थोडा वेळ उघडे ठेवणें, वगैरे कडक नियम करण्याचा हिंदुस्थान सरकारचा प्रांतिक सरकारांस हुकूम होता. या प्रश्नावरील आपलें धोरण हिंदुस्थान सरकारनें त्यावेळीं पुढील उताऱ्यांत स्पष्ट केलें होतें:—" नेमस्तपणें मादक पेयाचा उपयोग करणारांस हरकत घेण्याची हिंदुस्थान सरकारची मुळींच इच्छा नाहीं. तसें करणें राज्यकारभाराच्या कक्षेंतही येत नाहीं. उलट मद्यप्यांची सोयच केली पाहिजे. आमचें धोरण असें आहे कीं, जे मद्यपान करीत नसतील त्यांना ती संवय लागूं नये म्हणून शक्य तितकी खबरदारी घ्यावी व जे तें करीत असतील त्यांना त्यापासून परावृत्त करावें. या धोरणाच्या सिद्धयर्थ उत्पन्नाचा विचार करण्यांत येणार नाहीं. आमच्या मतें हें धोरण यशस्वी होण्यास गैरकायदा दारू गाळण्यास उत्तेजन न देतां तिचा खप कमी होण्यास शक्य

तितकी करांत वाढ केली पाहिजे. परंतु त्याच वेळीं दारूच्याऐवजीं लोक अपायकारक पेयांचा उपयोग करणार नाहींत अशी खबरदारी घेणें जरूर आहे." गेल्या पंचवीस वर्षांत अबकारी उत्पन्नाची वाढ ८ कोटींपासून १९ कोटींपर्यंत झाल्याचें दिसून येतें.

सरकारच्या टीकाकारांचें म्हणणें असें कीं, लोकांत मद्यपानाचा प्रसार जारीनें होत आहे हें ह्या उत्पन्नाच्या वाढीमुळें सिद्ध होत आहे. सरकार निराळाच खुलासा करतें. त्याचें म्हणणें कीं, " ही बेसुमार वाढ होण्याचें कारण सरकारच्या अबकारी खात्यांत शक्य तितकी काटकसर करून खर्च कमी करण्यांत आला आहे. त्यामुळें अवांतर उधळपट्टीस जागा न राहता सर्व उत्पन्न सरकारजमा होतें. त्याचप्रमाणें पाश्चिमात्य लोकांचें अनुकरण करण्याची अनावर इच्छा, लोकापवादास न जुमानतां स्वातंत्र्योपभोग, व्यापार धंद्यांच्या भरभराटीमुळें सुधारलेली सांपत्तिक स्थिति व करांत आणि परवान्यांच्या फींत झालेली वाढ ह्याच गोष्टी ह्या बेसुमार वाढीस कारणीभूत आहेत. मद्यपान प्रतिबंधास अनुकूल सुधारकांबद्दल आम्हांस सहानुभूति वाटते. परंतु राज्यकारभाराच्या दृष्टीनें पाहिल्यास सक्तीनें मद्यपान बंद करणें सरकारास शक्य नाहीं हें कोणासही नाकबूल करतां येणार नाहीं." या प्रश्नासंबंधीं सरकारचें व लोकमताचें अंतिमध्येय सारखेंच असून वाद काय तो तें कोणत्या मार्गानें साध्य करावें याचाच आहे. अबकारी उत्पन्न बुडाल्यास तें भरून कसें काढावें, कोणते नवे कर बसवावे, कोणत्या जुन्या करांत वाढ करावी, वगैरे प्रश्नांचा विचार केल्याशिवाय एकदम तें हातचें जाऊं दिल्यास सरकारची स्थिति भयप्रद होईल यांत शंका नाहीं. नवीन सुधारणांमुळें हें खातें प्रांतिक सरकारच्या प्रधानांच्या हातीं देण्यांत आलें आहे. तेव्हां लोकमताप्रमाणें या वादग्रस्त प्रश्नाचा निकाल आज नाहीं उद्यां तरी लागल्यावांचून रहाणार नाहीं.

१२. जंगलें.

उत्पन्नांच्या मुख्य मुख्य खात्यांपैकीं मीठ, जकात, प्राप्तीवरील कर, अबकारी व अफू यांचा आपण येथवर विचार केला. रेल्वे व जमीनमहसूल यांचा विचार स्वतंत्र प्रकरणांत करण्यांत येईल. तेव्हां फक्त जंगल-खात्याचाच विचार केला म्हणजे आपलें बरेंच कार्य झालें असें म्हणतां येईल.

आपल्या देशाच्या एकंदर क्षेत्रफळापैकीं चतुर्थांशांत जंगलें व अरण्यें यांचेंच साम्राज्य आहे. लॉर्ड डलहौसीच्या अमदानींत त्यांची जोपासना करणारें खातें प्रथम निर्माण झालें सन १८६९ पासून जर्मनी,फ्रान्ससारख्या परदेशांतून जंगल–विद्येंत तरबेज झालेल्या तज्ज्ञांची त्यांत नेमणूक होऊं लागली. त्याच सालीं डेराडून येथें इंपीरियल फॉरेस्ट शाळेची स्थापना झाली व तिलाच १९०८ सालीं कॉलेजचें स्वरुप प्राप्त झालें. पुढें प्रांतिक शाळा स्थापण्यांत येऊं लागल्या. शक्य तितक्या प्रयत्नांनीं जंगलांचें संरक्षण करण्याचें सरकारचें प्रचलीत धोरण आहे. जंगलें तीन प्रकारचीं आहेत. पहिल्या प्रकारची म्हणजे राखून ठेवलेलीं जंगलें. त्यासंबंधीं कडक नियम करण्यांत येतात व या नियमांनीं जें कांहीं करण्याची परवानगी दिलेली नाहीं तें सर्व गुन्हा म्हणून गणलें जातें. या नियमांमुळें आसपासच्या लोकवस्तीस बराच त्रास सोसावा लागतो. दुसरा प्रकार संरक्षण केलेल्या जंगलांचा. यांत नियमानें मनाई न केलेलें कोणतेंही कृत्य गुन्हा होऊं शकत नाहीं. तिसऱ्या प्रकारांत इतर व सरकारच्या देखरेखी खालीं नसलेल्या जंगलांचा समावेश होतो. ह्यांचा विस्तार फारच मोठा असून त्यांच्यापासून सरकारास फारसें उत्पन्न होत नाहीं. तें होऊं लागतांच त्यांची गणना पहिल्या दोन प्रकारांत करण्यांत येईल.

ह्या मूल्यवान् मालमत्तेची व्यवस्था व्यापारी दृष्टीनें करण्यांत येत नाहीं. त्यामुळें हिंदुस्थानचें अपरिमित नुकसान होत आहे असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. निरनिराळ्या उद्योगधंद्यांस लागणाऱ्या कच्चया मालाचा मुबलक पुरवठा या जंगलांतून सहज होऊं शकतो. त्याचा उपयोग केल्यास कोट्यावधि रुपये देशांतल्या देशांत राहतील. दरवर्षी सुमारें १,३२,००,००० रुपये किंमतीचा कागद परदेशांतून आपण खरेदी करतों. पण येथील जंगलांत त्यास लागणाऱ्या गवताची व बांबूची जर पैदास करण्यांत आली तर दरवर्षी २ कोटींचें नुकसान टळेल व सर्व कागद इकडेच तयार करतां येईल. तसेंच आगपेट्यांचा धंदा उत्तम प्रकारें चालण्यास या जंगलांतून मालाचा पुरवठा भरपूर होण्यासारखा आहे. १९१८ त आपणांस लागलेल्या सन १८,०००,००० ग्रूस आगपेट्यांपैकीं एकट्या जपाननें १५,०००,००० ग्रूसचा पुरवठा केला. हेंच आपणास भगीरथ प्रयत्नानें रसायनशास्त्रद्वारां करतां येणार नाहीं काय? परंतु आमच्या सरकारचें आर्थिक धोरण प्रथमपासूनच चुकीचें असल्यामुळें आप-

णांस या नैसर्गिक संपत्तीचा लाभ करून घेतां येत नाहीं. खालील कोष्टकांत जंगलाच्या उत्पन्नांचे गेल्या वीस वर्षांचे आंकडे दिले आहेत:—

वर्ष	निव्वळ उत्पन्न.	वर्ष	निव्वळ उत्पन्न.	वर्ष	निव्वळ उत्पन्न
१९०१- २	५६८,०००	१९१२-१३	१,००० ४२४	१९१६,१७	१,२१९,०३०
१९०५- ६	८२०,०००	१९१३,१४	१,०५५,३८४	१९१७-१८	१,३२०,२४२
१९१०-११	८०९,९७७	१९१४,१५	७६२,८४४	१९१८-१९	१,१६१,५००
१९११-१२	८०९,९७७	१९१५,१६	८३१,५५८	१९१९-२०	१,३०१,३००

१३. पार्लमेंटचें नियंत्रण.

पार्लमेंट हिंदुस्थानच्या जमाखर्चावर आपली हुकमत चालवीत नाहीं. त्याची सर्व जबाबदारी हिंदुस्थान सरकारवर टाकण्यांत आली आहे. दरवर्षी हिंदुस्थानचें बजेट पार्लमेंटास औपचारिकरीत्या सादर करण्यांत येऊन तें व्यवस्थित व कायदेशीर आहे अशा आशयाचा ठराव तेथें विशेष चर्चा न होतां पास होतो. हिंदुस्थानच्या सरहद्दीपलीकडे होणाऱ्या लष्करी खर्चास मात्र पार्लमेंटची मंजुरी लागते. नवीन सुधारणांमुळें भारतमंत्री व त्याच्या ऑफीसचा खर्च विलायत सरकारच्या तिजोरीवर पडला आहे. यापुढें या खर्चास पार्लमेंटच्या मंजुरीची आवश्यकता असल्यामुळें तो मंजूर करतांना हिंदुस्थानविषयक प्रश्नांवर चर्चा करण्यास आपोआप संधि मिळेल व पार्लमेंटास नापसंत असलेल्या भारतमंत्र्याच्या धोरणाचा निषेध करतां येईल. ही संधि सन १९२० मध्यें आली होती; येथील देशी व युरोपियन सैन्याचा खर्च हिंदुस्थानास करावा लागतो; परंतु संकटसमयीं त्याचा फायदा घेण्याचा मात्र विलायत सरकारास अधिकार आहे.

सन १८५८ च्या कायद्यान्वयें हिंदुस्थानच्या बजेटास भारतमंत्र्याची मंजुरी मिळवावी लागते व त्याच्या संमतीशिवाय कोणतीही लहान मोठी रक्कम खर्ची टाकतां येत नाहीं. परंतु व्यवहारांत हिंदुस्थान सरकारास कांहीं अधिकार असणें जरूर असल्यामुळें बऱ्याच सवलती देण्यांत येतात. नवीन मनूंत तर

कांहीं विशेष गोष्टी वगळून आपला कारभार चालविण्यास त्यांस सर्व तऱ्हेनें स्वातंत्र्य मिळालें आहे. वैय्यक्तिक बाबतींत, म्हणजे बड्या नोकरांचे पगार वाढविणें, त्यांच्या जागा कमी जास्त करणें, कायद्यानें मनाई केलेलें पेन्शन अगर पारितोषक देणें किंवा गव्हर्नर जनरलच्या भत्त्यांत वाढ करणें वगैरेंत, भारतमंत्र्याची मंजुरी अवश्य घेण्यांत येते. ह्या गोष्टी कौन्सिलपुढें चर्चेसाठीं येत नसल्यामुळें अशी खबरदारी घेणें जरूर आहे.

प्रकरण सातवें.

जमीनमहसूल.

" That the state should appropriate to itself a share of the produce of the soil is a maxim of finance which has been recognised through the east from time immemorial." *Sir W. W. Hunter.*

" The uncertainty of the land-tax paralyses agriculture, prevents saving, and keeps the tiller of the soil in a state of poverty and indebtedness." *R. C. Dutt.*

हिंदुस्तानच्या आजच्या परिस्थितींत जमीनमहसुलाचें उत्पन्न फारच दांडगें आहे. एकंदर जमेच्या पांचवा हिस्सा उत्पन्न त्यापासून होतें हें बजेटवरून कोणासही दिसून येणार आहे. जमिनीच्या उत्पन्नापैकीं कांहीं ठराविक वांटा राजास देण्याची वहिवाट अत्यंत प्राचीन काळापासून चालत आलेली आहे, याबद्दल आपणांस भरपूर पुरावा देतां येईल. येथें राज्य करणारे देशी व परदेशी राजांच्या आमदानींत हा प्रघात पडला व तो शास्त्रसंमत नाहीं असें म्हणतां येणार नाहीं. प्राचीन हिंदु राजे, मध्यकालीन मुसलमान बादशहा, मराठे, कंपनी सरकार व इंग्रज सरकार ह्या सर्वांनीं ह्याच पुरातन वहिवाटीचा अवलंब केला व ते आपआपल्या गरजेनुसार जमीनधाऱ्याच्या प्रमाणांत थोडाफार फरक करीत गेले. यांपैकीं कोणी जमीनमहसुलाची पद्धति नवीन सुरू केली असें मात्र नाहीं. गौतम, वसिष्ठ, मनु वगैरे धर्मशास्त्रकारांनीं प्रजेपासून राजानें कोणता हिस्सा घ्यावा व कशापैकीं घ्यावा यासंबंधीं निर्बंध घालून दिलेले आहेत, हें धर्मशास्त्रज्ञांस अवगत असेलच. गौतमाच्या मतें एकंदर जमिनीच्या उत्पन्नापैकीं १/१०, १/८, १/६ यापैकीं कोणताही हिस्सा राजानें घ्यावा. वसिष्ठाच्या मतें १/६ पुरेसा आहे. तसेंच पुढील उताऱ्यावरून मनूच्या मतें हें प्रमाण १/८, १/६ व १/१२ यांपैकीं असावें असें दिसून येतें.

" पंचाशद्भाग आदेयो राज्ञा पशुहिरण्ययोः ।
धान्यानामष्टमो भागः षष्ठो द्वादश एव वा ॥ "

कालिदासाच्या काळीं $\frac{1}{6}$ हेंच प्रमाण सर्वसंमत असावें असें शाकुंतलांतील पुढील उताऱ्यावरून वाटतें.

राजाः— सखे तपस्यभिः कैश्चित्परिज्ञातोऽस्मि ।
चिन्तय तावत्केनापदेशेन सकृदप्याश्रमे वसामः ॥

विदूषकः— कोऽपरोऽपदेशस्तव राज्ञः
नीवारषष्टभागमस्माकं तापसा उपहरन्त्विति ।

राजाः— मूर्ख अन्यद्भागधेयमेतेषां रक्षणे निपतति यद्रत्नराशीनपि विहायाभिनन्द्यम् । पश्य ।
यदुत्तिष्ठति वर्णेभ्यो नृपाणां क्षयि तत्फलम् ।
तपः षड्भागमक्षय्यं ददत्यारण्यका हि नः ॥

यावरून एकंदर उत्पन्नाच्या $\frac{1}{6}$ हिस्सा सरकारास द्यावा लागे, हें सिद्ध होतें. हा प्रघात फक्त आपल्या देशांतच रूढ होता असें नाहीं. प्राचीन काळीं जगांतील सर्व राष्ट्रांत कोणत्याना कोणत्या तरी प्रमाणांत सरकार जमीनमहसूल वसूल करीत असे, हें अलाहाबादच्या पायोनियर वर्तमानपत्रांतून उधृत केलेल्या पुढील उताऱ्यावरून दिसून येईल. तें पत्र म्हणतें—"प्राचीनकाळीं सर्व राष्ट्रांत सरकारी वांटा म्हणून जमीनमहसुलाचा दहावा हिस्सा घेण्याची वहिवाट होती. प्राचीन ग्रीस, इराण, चीन व ब्रह्मदेश या राष्ट्रांत दशांश घेण्यांत येई. रोम येथील प्रजासत्ताक सरकार तोच वसूल करी. तसेंच ज्यू लोकांच्या धर्मगुरूचें हेंच प्रमाण होतें."

दहावा हिस्सा घेण्याचा प्रघात प्राचीनकाळीं जरी सर्वमान्य होता तरी तो कायम टिकला नाहीं. राष्ट्राच्या गरजा वाढल्या; धामधुमीच्या काळांत खर्चाची वाढ अतोनात होऊं लागली. दुष्काळ वगैरे इतर कारणांनीं सरकारच्या उत्पन्नांत तूट येऊं लागली; म्हणून ह्यापुढें हें प्रमाण वाढविणें भाग पडलें. मुसलमानी राज्यांत ही वाढ तिसऱ्या हिश्श्यापर्यंत झाली होती व कोठें कोठें तर एकंदर उत्पन्नाच्या निम्मे उत्पन्न सरकारजमा केल्याचा उल्लेख आढळून येतो. हा सरकारी

कर धान्याच्या रूपांत आकारण्यांत येत असल्यामुळें शेतकऱ्यांचें नुकसान न होतां पिकाच्या मानानें सरकारास कमीजास्त उत्पन्न होत असे. दुष्काळांत शेतकऱ्यास साऱ्याचें देणें द्यावें लागत नसे. पुढें पुढें ही वसुलाची पद्धत कष्टदायक होत चालली. लोकसंख्या वाढून शेतीचा विस्तार झपाट्यानें झाल्यामुळें सरकारी हिस्सा धान्याचे रूपानें वसूल करणें कठीण झालें. नाण्याचा प्रसार झाल्याबरोबर सरकारदेणें पिकांत न घेतां नाण्यांत घेण्याची चाल प्रथम अकबर बादशहानें सुरू केली. राजा तोडरमल्लानें सन १५८२ त सर्व प्रांतांची पहाणी करून जमिनीचें उत्पन्न, क्षेत्रफळ व तिचा दर्जा यांची नोंद केली व सरकारसाऱ्याचें प्रमाण ठरवून टाकिलें. पुढें लौकरच धान्यरूपांत सरकार देणें न घेतां नाण्यांत ठराविक किंमत घेण्याचें ठरून, मागील १९ वर्षांच्या पिकांची सरासरी किंमत करण्यांत येऊन, सरकार देण्याची रक्कम ठरविण्यांत आली. ही रक्कम त्या वेळीं पिकाच्या किंमतींच्या १/३ होती. हा फेरफार बऱ्याच शेतकऱ्यांस जाचक होण्याचा संभव दिसल्यावरून ठराविक किंमतीऐवजीं पिकाचा हिस्सा देण्याची सवलत त्यांस देण्यांत आली होती. ऐनी–अकबरींत अकबर बादशहाच्या जमीन-महसुलाचा प्रांतिक वसूल खालीं दिल्याप्रमाणें आढळतो:—

बंगाल—	१,४९,९१,४८२ रु.	मुलतान—	३७,८५,०९० रु.
बहार—	५५,४७,९८५ रु.	अजमीर—	७२,१०,०३९ रु.
अलाहाबाद—	५३,१०,६९५ रु.	गुजराथ—	१,०९,२०,५५९ रु.
अयोध्या—	५०,४३,९५४ रु.	माळवा—	६०,७०,३७६ रु.
आग्रा—	१,३६,५६,२५७ रु.	खानदेश—	१,००,००,००० रु.
दिल्ली—	१,५०,४०,३८८ रु.	वऱ्हाड—	१,५०,००,००० रु.
लाहोर—	१,३९,८६,४६० रु.		

अकबराची ही शेताची मोज-मापणी सर्व ठिकाणीं प्रचारांत आली नाहीं. कित्येक ठिकाणीं निराळ्याच तऱ्हेनें सरकारी खंड ठरविण्यांत आला. सामान्यतः एक जोडीचा नांगर किती एकरांची मशागत करूं शकतो हें ठरविण्यांत येऊन त्या प्रमाणांत शेतांचें क्षेत्रफळ ठरविण्यांत येई. त्यामुळें मोजमापणी वगैरे त्रास चुकून वसुलाचें प्रमाण ठरविण्यांत भानगड उत्पन्न होत नसे. एकादे शेतास १० जोड्या लागतात असें धरून चाललें तर पिकाची किंमत न ठरवितां बैलांच्या जोड्यावर ठराविक रक्कम आकारण्यांत येई. अशा तऱ्हेनें

खंड ठरवितांना त्यांत पुन्हां वाढ होणार नाहीं अशी खातरजमा शेतकऱ्यांस देण्यांत येत नसे. प्रसंगानुसार त्यांत वाढ करण्याचा अधिकार सरकारास असे; परंतु होतां होईल तों हा खंड प्रतिवर्षी बदलण्यांत येणार नाहीं, किंवा कांहीं ठराविक मुदतीनंतर त्याची फेरतपासणी होईल, अशी सर्व शेतकऱ्यांची समजूत असे. अकबराची जमाबंदी दहा वर्षांपुरतीच होती. पुढें जेव्हां सरकार कर्जबाजारी होऊं लागलें तेव्हां खंड प्रतिवर्षी बदलत चालला.

मोगलाईच्या प्रथमच्या भरभराटीच्या दिवसांत जमाबंदीची व्यवस्था उत्तम होती. परंतु औरंगजेबाच्या कारकीर्दींत राज्यास उतरतीकळा लागल्यामुळें व दक्षिणेंतील आणि इतर परदेशी लढायांचा व्याप मागें असल्यामुळें शेतसारा वसूल करण्याकडे द्यावें तितकें लक्ष सरकारास देतां येईना. त्यामुळें वसुलाच्या कामांत दिरंगाई होऊन सरकारच्या तिजोरींत खंड न जातां कमावीसदार अगर कारकून आपली तुंबडी भरूं लागले. सरकारचे वरिष्ठ अंमलदार विश्वासघातकी निघून कनिष्ठ नोकरांवर देखरेख करणें अगर त्यांच्याकडून प्रामाणिकपणें काम करवून घेणें अशक्य झालें. या व अशाच अनेक कारणांमुळें वसुलाचें प्रमाण खर्चाच्या प्रमाणांशीं मिळवून घेतां येईना, म्हणून मोगलाईच्या उतरत्या काळांत इजाऱ्याची पद्धति अंमलांत येऊं लागली. तालुक्याचे अगर सुभ्याचे विभाग पाडून प्रत्येकाचा सारा ठरविण्यांत येई व त्याबद्दल तेथें राहणाऱ्या सावकारांस अगर घरंदाज शेतकऱ्यांस जबाबदार धरण्यांत येत असे. त्यांस आपल्या हद्दींतील वसूल गोळा करण्यास आवश्यक ते सर्व अधिकार असून सरकार देणें भरल्यानंतर राहिलेली रक्कम मेहनत-मोबदला म्हणून देण्यांत येई. सरकार फक्त साऱ्याचीच पर्वा करीत असे. सर्व जमाबंदीची व्यवस्था व जबाबदारी इजारदारांवर टाकण्यांत येई.त्यांस बंगालमध्यें जमीनदार व अयोध्येंत तालुकदार म्हणतात; परंतु त्यांच्या नांवावरून ते जमिनीचे खरे मालक होते असें म्हणण्यास आधार नाहीं. फक्त ते सरकारतर्फे जमाबंदीचें सर्व कामकाज पहात व श्रमाच्या मोबदला म्हणून वसुलापैकीं कांहीं वांटा घेत. या त्यांच्या व्यवसायावरूनच त्यांस हीं नांवें देण्यांत आलीं असावींत.

याप्रमाणें सरकारसारा वसूल करण्यास जमीनदार नेमण्याचा प्रघात पडला, तेव्हां मोगलाईचीं शंभर वर्षें भरत आलीं होतीं. त्या काळीं त्यांची नेमणूक नियमित वेळीं काळजीपूर्वक होऊन त्यांच्याकडून वेळचेवेळीं खंड

भरण्याबद्दल करारनामा करून घेण्यांत येई. नंतर त्यांस सरकारांतून सनद मिळून त्यांची मुख्य मुख्य कर्तव्यें कोणतीं, स्थानिक अधिकार काय, गांवची मर्यादा व अधिकार-क्षेत्र कोठपर्यंत व सरकारसारा किती वगैरे माहिती करून देण्यांत येई. तसेंच वसुलाचा खर्च किती, श्रमाचा मोबदला काय, पोलिस, धर्मादाय वगैरे रकमा वसुलांतून कोणत्या प्रमाणांत काढून ठेवण्यांत याव्यात हें ठरविण्यांत येत असे. सरकारी अंमलदारांस हा जमाखर्च तपासून पाहण्याचा अधिकार असे. जमीनदार निवर्तल्यास त्याच्या मुलास हे सर्व हक्क, अधिकार व सत्ता प्राप्त होत असे व बापाची वसुलाची जबाबदारी त्यावर येऊन पडे. अधिकारारूढ होतांना मुलास सरकारांत नजराणा करावा लागे.

१८ व्या शतकाच्या शेवटीं हे जमीनदार किती बेपर्वा व प्रबल झाले होते याचें वर्णन बेडन-पॉवेलनामक ग्रंथकर्त्यानें आपल्या " ब्रिटिश हिंदुस्थानची जमीनधारेपद्धति " या पुस्तकांत ४२ पानावर खालीं दिल्याप्रमाणें केलें आहे. तो म्हणतो—

" दिल्लीच्या बादशहाची सत्ता संपुष्टांत येतांच बंगाल, अयोध्या वगैरे प्रांतांच्या सुभेदारांवरील वचक नाहींसा झाला. राज्यकारभारांतील त्याचें चित्त उडाल्यामुळें उत्पन्नांत सारखी तूट येऊं लागली, व ती भरून काढण्यास जमीनदारांशिवाय इतर आधार राहिला नाहीं. या परिस्थितींत त्यांना मोठेपणाची जाणीव होऊन त्यांचें सरकारशीं अरेरावीचें वर्तन सुरू झालें. त्यांच्यावर सरकारची हुकमत चालेनाशी होऊन त्यांनीं दिलेला खंड घेण्यापलीकडे त्यास कांहींच करतां येईना. यामुळें त्यांचें वजन वाढून ते रयतेपासून शक्य तितका पैसा उकळूं लागल्यास व इतर तऱ्हेनें तीस गांजूं लागल्यास नवल तें काय ? या स्थितींत बंगालमधील जमीनदार सारा भरण्यास कुचराई करूं लागून व रयतेपासून अनेक सबबीवर पैसा गोळा करून सरकारनें ठरवून दिलेलें वसुलाचें प्रमाण धाब्यावर बसवीत."

१८ व्या शतकाच्या अखेरीस हिंदुस्थानांत अनेक तऱ्हेची जमीनधारेपद्धति रूढ होती असें आढळून येतें. वेळोवेळीं जेव्हां निरनिराळे प्रांत इंग्रज सरकारच्या अंमलाखालीं आले तेव्हां तेथील पद्धति कायम ठेवण्याचा सरकारनें प्रयत्न केल्यामुळें आपणांस सध्यां भिन्न भिन्न धारेबंदी दिसून येत आहे. या पद्धतींची उभारणी अनेक तत्त्वांवर झाल्यामुळें त्यांना सर्वांना

एकाच नांवानें संबोधितां येत नाहीं. यामुळें विदेशीय ग्रंथकार इकडील जमा-बंदीला "परस्थांस अवगत न होणारी दुर्ज्ञेय कला" असें नांव ठेवतात. इंग्रज सरकारनें पूर्वकालीन साऱ्याच्या प्रमाणांत कालपरिस्थितिनुसार फेरफार करून खंडाचें नवीन प्रमाण ठरविलें आहे व तेव्हां रयत वेळोवेळीं सरासरी काय देत आली याचा विचार करण्यांत आला. हें सरकारदेणें कोणत्याही सर्वमान्य शास्त्राच्या आधारें ठरविण्यांत येत नसून दर एकरीं शेताच्या मगदुराप्रमाणें व मागील अनुभवावरून ठरविण्यांत येतें असें म्हणण्यास प्रत्यवाय नाहीं. सध्यां जमीनमहसुलाचें उत्पन्न कमींत कमी ३५ कोटी रुपये होत आहे. सर्व सुधारलेल्या राष्ट्रांत जमिनीच्या उत्पन्नाचें एकंदर उत्पन्नाशीं प्रमाण बरेंच मोठें पडतें असें आढळून येतें. हिंदुस्थानांत हा महसूल फार प्राचीन काळा-पासून हिंदु लोकांच्या अंगवळणी पडला आहे, हें सुरुवातीस केलेल्या विवेचना-वरून दिसून येईलच.

२. जमीनमहसुलाचें स्वरूप.

जमीनमहसुलाचें स्वरूप ठरवितांना जमिनीची मालकी कोणाकडे आहे याचा विचार करणें भाग आहे व या आद्य मुद्यावरच त्याचें खरें स्वरूप दृष्टोत्पत्तीस येतें. जमिनीची मालकी सरकारची आहे असें सिद्ध करणारा सबळ पुरावा पुढें आला व येथील देशी अगर विदेशी सरकारचें आजपर्यंतचें वर्तन जमीनदाराप्रमाणें आहे असें आढळून आलें, तर जमीनमहसूल कर नसून शेतसाराच आहे असें म्हणतां येईल. उलट, जमिनीची मालकी रयतेकडे असून तिच्या उत्पन्नांत सरकार वांटेकरी आहे असें प्रतिपादन करणारांचा पुरावा जास्त सबळ असला तर जमीनमहसुलाचें स्वरूप कराचें आहे हें सिद्ध होईल. तेव्हां या दोन्ही पक्षांचा पुरावा पाहून आपणांस खरें स्वरूप ठरविलें पाहिजे.

बेडन् पॉवेल नामक प्रसिद्ध ग्रंथकाराचें मत असें आहे कीं, जमीनमहसूल सारा नसून सरकारनें इतर करांप्रमाणेंच आकारलेला जमिनीच्या उत्पन्ना-वरील कर आहे. तो ग्रंथकार म्हणतो—"इंग्रज सरकारनें जमिनीची मालकी रयतेची आहे असें स्पष्ट शब्दांत कबूल केलें असून बंगाल, अयोध्या व इतरत्र उत्तर-हिंदुस्थानांत जमीनदार व गांवकरी लोकांचे हक्क मान्य केले

आहेत. तेव्हां सरकार जमिनीचे मालक असून जमीनदार व गांवकरी त्याच्यापासून ती खंडानें घेतात असें मुळींच म्हणतां येणार नाहीं. तसेंच जमीनदारांचा दर्जा कुळाचा नव्हे. कांहीं जमिनी सरकारच्या मालकीच्या आहेत हें निर्विवाद आहे. परंतु त्या जमिनी पिकाखालील नसून माळ व डोंगर असलेल्या आढळून येतात. यावरून लागवडीखालील जमिनी सरकारी आहे असें सिद्ध होत नाहीं. सरकारास आपला हिस्सा न मिळाल्यास जमिनीचा कबजा तारणादाखल घेतां येतो व तो भरल्यावर जमीन आपोआप मालकाकडे परत जाते. या प्रश्नास वादाचें स्वरूप येण्यास सरकारची दुसरी कृति कारणीभूत झाली आहे. पूर्वीच्या देशी राजाप्रमाणेंच इंग्रज सरकार शेतकऱ्यांच्या हिताहिताची जबाबदारी वाहूं लागून जमिनीचा मगदूर वाढविण्यास तगाईरूपानें पैशांची मदत करूं लागल्यामुळें जमिनीची मालकी सरकारकडे आहे व प्रजेपासून खंडाच्या रूपानें तें महसूल वसूल करतें असा सर्वत्र समज होऊं लागला. सरकारची दृष्टि जमीनदारांचीच होती. हा समज बरोबर नसून जमीनमहसूल इतर कराप्रमाणेंच सरकारनें जमिनीच्या उत्पन्नावर आकारलेला एक कर आहे."

बेडन् पॉवेल साहेबांच्या मताप्रमाणेंच आपले देशबंधु प्रसिद्ध रमेशचंद्र दत्त यांचेंही मत होतें व तें त्यांनीं अनेक उदाहरणें देऊन सिद्ध करून दाखविलें आहे. त्यांनीं आपल्या अनेक लेखांत व ग्रंथांत असें प्रतिपादिलें आहे कीं, जमीनमहसूल जमिनीच्या उत्पन्नावर आकारण्यांत येणारा फार भारी प्राप्तीवरील कर असून त्याच्याच ओझ्याखालीं गरीब रयत दिवसेंदिवस चिरडून जात आहे; त्याचें प्रमाण प्राचीन व मध्यकालीन देशी व परदेशी राजांनीं ठरविलेल्या प्रमाणापेक्षां फारच जबर असल्यामुळें सावकारांच्या घरांचा उंबरठा चढण्याची पाळी रयतेवर येते; सरकारदेणें भागविण्याकरितां दरवर्षी कर्ज काढण्याचा दुर्धर प्रसंग तिजवर येऊन जमीन गहाण टाकणें भाग पडतें व क्वचित् प्रसंगीं तर तिला मुकावेंही लागतें. सरकारदेणें कर आहे हें "हिंदुस्थानांतील दुष्काळ" या आपल्या प्रसिद्ध ग्रंथांतील ९५ पृष्ठांतील पुढील उताऱ्यांत सिद्ध करण्याचा त्यांनीं प्रयत्न केला आहे असें दिसून येतें. ते म्हणतात—" ह्या वादग्रस्त विषयाच्या भांडणामुळें सरकारदेणें सारा नसून कर आहे असें सरकारी अधिकाऱ्यांस कबूल करणें भाग पडलें, हा कांहीं लहानसहान फायदा नाहीं. हेंच म्हणणें कंपनीच्या बोर्ड ऑफ डिरेक्टर्सनीं शक्य तितक्या स्पष्ट शब्दांत मांडलें

एकाच नांवानें संबोधितां येत नाहीं. यामुळें विदेशीय ग्रंथकार इकडील जमाबंदीला "परस्थांस अवगत न होणारी दुर्ज्ञेय कला" असें नांव ठेवतात. इंग्रज सरकारनें पूर्वकालीन साऱ्याच्या प्रमाणांत कालपरिस्थितिनुसार फेरफार करून खंडाचें नवीन प्रमाण ठरविलें आहे व तेव्हां रयत वेळोवेळीं सरासरी काय देत आली याचा विचार करण्यांत आला. हें सरकारदेणें कोणत्याही सर्वमान्य शास्त्राच्या आधारें ठरविण्यांत येत नसून दर एकरीं शेताच्या मगदुराप्रमाणें व मागील अनुभवावरून ठरविण्यांत येतें असें म्हणण्यास प्रत्यवाय नाहीं. सध्यां जमीनमहसुलाचें उत्पन्न कमींत कमी ३५ कोटी रुपये होत आहे. सर्व सुधारलेल्या राष्ट्रांत जमिनीच्या उत्पन्नाचें एकंदर उत्पन्नाशीं प्रमाण बरेंच मोठें पडतें असें आढळून येतें. हिंदुस्थानांत हा महसूल फार प्राचीन काळापासून हिंदु लोकांच्या अंगवळणी पडला आहे, हें सुरुवातीस केलेल्या विवेचनावरून दिसून येईलच.

२. जमीनमहसुलाचें स्वरूप.

जमीनमहसुलाचें स्वरूप ठरवितांना जमिनीची मालकी कोणाकडे आहे याचा विचार करणें भाग आहे व या आद्य मुद्यावरच त्याचें खरें स्वरूप दृष्टोत्पत्तीस येतें. जमिनीची मालकी सरकारची आहे असें सिद्ध करणारा सबळ पुरावा पुढें आला व येथील देशी अगर विदेशी सरकारचें आजपर्यंतचें वर्तन जमीनदाराप्रमाणें आहे असें आढळून आलें, तर जमीनमहसूल कर नसून शेतसाराच आहे असें म्हणतां येईल. उलट, जमिनीची मालकी रयतेकडे असून तिच्या उत्पन्नांत सरकार वांटेकरी आहे असें प्रतिपादन करणारांचा पुरावा जास्त सबळ असला तर जमीनमहसुलाचें स्वरूप कराचें आहे हें सिद्ध होईल. तेव्हां या दोन्ही पक्षांचा पुरावा पाहून आपणांस खरें स्वरूप ठरविलें पाहिजे.

बेडन् पॉवेल नामक प्रसिद्ध ग्रंथकाराचें मत असें आहे कीं, जमीनमहसूल सारा नसून सरकारनें इतर करांप्रमाणेंच आकारलेला जमिनीच्या उत्पन्नावरील कर आहे. तो ग्रंथकार म्हणतो—"इंग्रज सरकारनें जमिनीची मालकी रयतेची आहे असें स्पष्ट शब्दांत कबूल केलें असून बंगाल, अयोध्या व इतरत्र उत्तर-हिंदुस्थानांत जमीनदार व गांवकरी लोकांचे हक्क मान्य केले

आहेत. तेव्हां सरकार जमिनीचे मालक असून जमीनदार व गांवकरी त्याच्यापासून ती खंडानें घेतात असें मुळींच म्हणतां येणार नाहीं. तसेंच जमीनदारांचा दर्जा कुळाचा नव्हे. कांहीं जमिनी सरकारच्या मालकीच्या आहेत हें निर्विवाद आहे. परंतु त्या जमिनी पिकाखालील नसून माळ व डोंगर असलेल्या आढळून येतात. यावरून लागवडीखालील जमिनी सरकारी आहे असें सिद्ध होत नाहीं. सरकारास आपला हिस्सा न मिळाल्यास जमिनीचा कबजा तारणादाखल घेतां येतो व तो भरल्यावर जमीन आपोआप मालकाकडे परत जाते. या प्रश्नास वादाचें स्वरूप येण्यास सरकारची दुसरी कृति कारणीभूत झाली आहे. पूर्वींच्या देशी राजाप्रमाणेंच इंग्रज सरकार शेतकऱ्यांच्या हिताहिताची जबाबदारी वाहूं लागून जमिनीचा मगदूर वाढविण्यास तगाईरूपानें पैशांची मदत करूं लागल्यामुळें जमिनीची मालकी सरकारकडे आहे व प्रजेपासून खंडाच्या रूपानें तें महसूल वसूल करतें असा सर्वत्र समज होऊं लागला. सरकारची दृष्टि जमीनदारांचीच होती. हा समज बरोबर नसून जमीनमहसूल इतर कराप्रमाणेंच सरकारनें जमिनीच्या उत्पन्नावर आकारलेला एक कर आहे."

बेडन् पॉवेल साहेबांच्या मताप्रमाणेंच आपले देशबंधु प्रसिद्ध रमेशचंद्र दत्त यांचेंही मत होतें व तें त्यांनीं अनेक उदाहरणें देऊन सिद्ध करून दाखविलें आहे. त्यांनीं आपल्या अनेक लेखांत व ग्रंथांत असें प्रतिपादिलें आहे कीं, जमीनमहसूल जमिनीच्या उत्पन्नावर आकारण्यांत येणारा फार भारी प्राप्तीवरील कर असून त्याच्याच ओझ्याखालीं गरीब रयत दिवसेंदिवस चिरडून जात आहे; त्याचें प्रमाण प्राचीन व मध्यकालीन देशी व परदेशी राजांनीं ठरविलेल्या प्रमाणापेक्षां फारच जबर असल्यामुळें सावकारांच्या घरांचा उंबरठा चढण्याची पाळी रयतेवर येते; सरकारदेणें भागविण्याकरितां दरवर्षी कर्ज काढण्याचा दुर्धर प्रसंग तिजवर येऊन जमीन गहाण टाकणें भाग पडतें व क्वचित् प्रसंगीं तर तिला मुकावेंही लागतें. सरकारदेणें कर आहे हें "हिंदुस्थानांतील दुष्काळ" या आपल्या प्रसिद्ध ग्रंथांतील ९५ पृष्ठांतील पुढील उताऱ्यांत सिद्ध करण्याचा त्यांनीं प्रयत्न केला आहे असें दिसून येतें. ते म्हणतात—"ह्या वादग्रस्त विषयाच्या भांडणामुळें सरकारदेणें सारा नसून कर आहे असें सरकारी अधिकाऱ्यांस कबूल करणें भाग पडलें, हा कांहीं लहानसहान फायदा नाहीं. हेंच म्हणणें कंपनीच्या बोर्ड ऑफ डिरेक्टर्सनीं शक्य तितक्या स्पष्ट शब्दांत मांडलें

आहे. तें बोर्ड आपल्या १७ डिसेंबर १८५६ च्या खलित्यांत म्हणतें, 'सरकारास पिकाचा खर्चवेंच वजा जातां राहिलेला निव्वळ नफा घेण्याचा अधिकार नाहीं. सरकारास फक्त सारा गोळा करतां येतो.' ह्या म्हणण्यास त्या वेळच्या भारतमंत्र्यांनीं आपल्या १८६४ सालच्या खलित्यांत पुष्टी दिली आहे. ह्या प्रश्नाचा १८७५ त सर वुइल्यम मॅलेट व सर बार्टल फ्रिअर यांनीं बराच खल केला होता व भारतमंत्री लॉर्ड सॅलिसबरी यांनीं 'हा सरकारी कर आहे, दुसरें कांहीं असण्याचा त्याचा उद्देशच नाहीं' असें जाहीर केलें होतें. त्याचप्रमाणें १८७८ च्या दुष्काळ कमिशनचे सभासद मि. सुलिवन यांनीं दाखविलें आहे कीं, जमिनीची मालकी सरकारकडे नसून जरूर लागल्यास ती त्यास विकत घ्यावी लागते. तसेंच प्रसिद्ध सिव्हिल सर्व्हंट मि. रोजर्स यांचें म्हणणेंही सरकार देणें जमिनीच्या उत्पन्नावरील कर आहे, असेंच आहे."

या प्रश्नाची दुसरी बाजू म्हणजे जमीनमहसूल सारा आहे असें प्रतिपादन करणाऱ्या पक्षाची होय. या पक्षांत सहसा लोकप्रतिनिधींचा समावेश होत नाहीं. सरकारी नोकरांचाच भरणा विशेष दिसून येतो. या लोकांस जमीनमहसूल कर नव्हे असें सिद्ध करून जमिनीची मालकी सरकारची आहे असें दाखविण्याची महत्त्वाकांक्षा असते. किंवा ह्या कराच्या ओझ्याखालीं रयतेस चिरडण्याचा प्रसंग येतो असा आक्षेप घेणारांस उत्तर म्हणून जमीनमहसूल हा सारा असून तो सरकारनें घेतला नसतां तर जमीनदारांनीं घेतलाच असता असें त्या पक्षकारांस दाखवावयाचें असतें. सर जॉन स्ट्रॅचे हे या मताचे एक पुरस्कर्ते होते व आपल्या म्हणण्याच्या पुष्टीकरणार्थ त्यांनीं "फॉरेस्ट व जॉन स्टुअर्ट मिल" या अर्थशास्त्रज्ञांचा आधार दिला आहे. फॉरेस्टसाहेब म्हणतात, "हिंदुस्थान सरकार जमिनीचे मालक असून शेतकरी आपली जमीन इतर जमीनदारांकडून न घेतां सरकारकडून खंडानें घेतो." मिलसाहेबांच्या मतें "हिंदुस्थान सरकारचें जमीनमहसुलाचें उत्पन्न कर न बसवितां सरकारास मिळूं शकते, कारण सरकारच्या जागीं जमीनदार असते तर त्यांनीं तें घेतलेंच असतें." यावरून या अर्थशास्त्रज्ञांच्या मतें हिंदुस्थान सरकार जमिनीचे पूर्ण मालक असून जमीनदारांचा दर्जा कुळाचा आहे असें सिद्ध होत नाहीं काय?

याप्रमाणें या वादग्रस्त प्रश्नाच्या दोन्हीं बाजूंचें म्हणणें समजून घेतल्यावर जमीनमहसुलाचें खरें स्वरूप ठरवितां येईल. जमीनमहसूल सारा किंवा खंड

आहे तें ठरवावयाचें झाल्यास सरकारचा दर्जा, कर्तव्य व त्याचे रयतेशीं असलेले संबंध यांचा विचार केला पाहिजे. खंड जमिनीच्या मालकांस भरण्यांत येत असतो व जमिनीची काळजी त्यासच वहावी लागते. तींत सुधारणा करणें, कुळास पैशाची मदत करणें वगैरे कामें मालकांसच करावीं लागतात व सरकार त्याप्रमाणें अंशतः वागतें हें नाकबूल करतां येणार नाहीं. परंतु जमीनदारांस असलेले अधिकार, म्हणजे एका कुळास हुसकून लावून दुसऱ्यास जमीन देणें व खर्चवेंच वजा जातां कुळास पोटापुरतें देऊन नफा आपण घेणें, हे अधिकार सरकार बजावूं शकत नाहीं. सरकारदेणें वेळेवर भरलें म्हणजे शेतकरी सरकारचें कांहीं लागत नाहीं. जमिनीच्या मालकांत व सरकारांत इतर दृष्टीनें पुष्कळ फरक आहे, हेंही कबूल केलें पाहिजे. याप्रमाणें सारासार विचार करतां असेंच म्हणावें लागतें कीं, सरकार जरी शेतकऱ्यांस जमीनदारांप्रमाणें पैशाची मदत करतें, तरी तें त्याचें सरकार या नात्यानें—मालक म्हणून नव्हे—एक पवित्र कर्तव्य आहे, व त्यांत त्याचा स्वतःचाही फायदाच असतो. तगाईच्या रूपानें मदत केल्यास जमीनमहसुलाच्या उत्पन्नांत तूट येण्याची भीति नसते व ह्याच उद्देशानें प्रेरित होऊन सरकार शेतकऱ्यास तगाई देत असतें. इतर दृष्टीनें विचार करतां सरकार जमिनीचें मालक नाहीं व त्यास खंड मिळत नाहीं; तर जमीनमहसूल म्हणजे इतर करांप्रमाणें जमिनीच्या उत्पन्नावरील हा एक करच त्यास मिळतो असें दिसून येईल व हें कंपनी सरकारनें कबूल केलेंच होतें.

३. अधिकारी वर्ग.

सन १८७१ सालीं 'जमाबंदी व शेतकी' खात्याची हिंदुस्थान सरकारनें स्थापना केली व आजही त्या खात्यावरील मंत्री या खात्याशीं संबंध येणाऱ्या सर्व कामकाजाचा निकाल लावतो. तसेंच शेतकीची सुधारणा करणें, जमाबंदीची व्यवस्था पाहणें वगैरे कामें त्यासच पहावीं लागतात. नवीन सुधारणा होण्यापूर्वी ह्या खात्याच्या प्रांतिक कारभारावर हिंदुस्थान सरकारची करडी नजर असे; परंतु सध्यां जमीनमहसुलाचें उत्पन्न प्रांतिक सरकारांस सर्वस्वीं तोडून देण्यांत आल्यामुळें त्याचा कारभार व व्यवस्था काटकसरीनें करून उत्पन्नाची वाढ करण्यांत त्यांचाच फायदा आहे व त्याबद्दलची सर्व जबाबदारी त्यांवरच आहे. असें असूनही हिंदुस्थान सरकारचें खातें बंद करण्यांत आलेलें नाहीं. प्रांतिक सर-

कारची व्यवस्था सर्व प्रांतांत सारखी आढळून येत नाहीं. मद्रासमध्यें विभाग कमिशनर (Divisional Commissioner) मुळींच नसल्यामुळें जमीनमहसुलाची व्यवस्था चार सभासदांच्या " बोर्ड ऑफ रेव्हिन्यु "कडे सोंपविण्यांत आली आहे. त्यांपैकीं दोन सभासद जमीनमहसुलाचें काम पहातात, तिसरा जमाबंदी (Settlement of Revenue) व हक्क नोंदणी वगैरे कामें करतो व चवथ्याकडे मीठ, अबकारी वगैरे उत्पन्नाचीं खातीं देण्यांत येतात. ज्या प्रांतांत हे विभाग-कमिशनर असतात त्यांत हें बोर्ड दोन सभासदांचें असतें. मध्यप्रांत व ब्रह्मदेश या प्रांतांत ह्या बोर्डाच्या ऐवजीं एकच " फिनॅनशियल कमिशनर " असून त्याच्याकडेच हें खातें देण्यांत येतें. पंजाबमध्यें असे दोन फिनॅनशियल कमिशनर आहेत. मुंबईत विभाग कमिशनर असून रेव्हिन्यु बोर्ड अगर फिनॅनशियल कमिशनर नाहींत. जमा-बंदी व्यवस्थेकरतां जिल्ह्यास घटक समजण्यांत येऊन जिल्हाधिकाऱ्यास रेग्युलेशन प्रांतांत कलेक्टर व नॉनरेग्युलेशन प्रांतांत डेप्युटी कमिशनर म्हणण्याची वहिवाट आहे. जमीनमहसुलाच्या तंट्यांचा निकाल तोच करतो, व त्याच्याचमार्फत कमिशनरकडे अगर सरकारकडे जावें लागतें. त्याच्याखालीं दुय्यम कलेक्टर असतात. जिल्ह्याचे अनेक सोईस्कर भाग पाडलेले असतात व प्रत्येकास तहसील अगर तालुका म्हणतात. तहसीलवरील अंमलदारास तहसीलदार व तालुक्यावरील अधिकाऱ्यास मामलेदार अशी संज्ञा आहे. मुंबईतील मामलेदारास सिंधमध्यें " मुक्त्यारकर " म्हणण्याचा प्रघात आहे. त्यांच्या ऑफिसांत हिशेब तपासनीस व इन्स्पेक्टर्स यांचा तांडा असून ते खेड्यांतील अधिकाऱ्यांवर देखरेख करतात, त्यांचा जमाखर्च तपासतात व त्यांसच खेड्याच्या वसुलाबद्दल जबाबदार धरलें जातें. खेड्यांचे हिशेब तयार ठेवणाऱ्या कारकुनास उत्तर हिंदुस्थानांत " पटवारी " व दक्षिणेंत " कुळकर्णी " किंवा " तलाठी " म्हणण्यांत येतें. त्याचें काम फार जोखमीचें असून खेड्याच्या जमाबंदीची सर्व व्यवस्था त्यासच पहावी लागते. गांवचे हिशेब तपासणें, नकाशे तयार ठेवणें, हक्कांची नोंदणी करणें हीं कामें पटवारी अगर कुळकर्णी लोकच करतात. लागवडीखालीं असलेल्या अगर पडीत जमिनीची मोजमाप करणें, गांवची सरहद्द कायम राखणें, दरसाल जमाबंदीचीं बुकें तयार करणें इत्यादि कामांची जबाबदारी पटवाऱ्यावरच असते.

४. जमीन धारेबंदीचे प्रकार.

सरकार आपला वांटा ज्या पद्धतीनें ठरवितें, म्हणजे तो कोणापासून, कोणत्या प्रमाणांत व किती काळपर्यंत घेण्यांत यावा हें ज्यांत ठरविलें जातें, त्या पद्धतीस जमीनधारेबंदी म्हणतात. धारेबंदीचे निरनिराळे प्रकार असून त्यांची अंमलबजावणी सर्वत्र दिसून येते. धारेबंदीचे करार अनेक वर्गांशीं करण्यांत येतात. त्यामुळें हिंदुस्थानच्या सर्व भागांत निरनिराळ्या तत्त्वांवर निर्माण झालेली धारेबंदीची पद्धति प्रचारांत आलेली आहे. या पद्धतीचें वर्गीकरण दोन प्रकारें करतां येणार आहे. पहिला प्रकार म्हणजे ज्यांत फक्त वर्गभेदाचाच विचार करतां येईल व दुसरा प्रकार म्हणजे काळभेद लक्षांत घेऊन केलेली धारेबंदी. दोहोंचा परस्परांत समावेश होतो.

वर्गभेदावर ठरविण्यांत आलेल्या धारेबंदीचे पुढीलप्रमाणें तीन प्रकार आहेत. ते असेः—

(१) सबंध इस्टेटीबद्दल एकाच जमीनदाराशीं करण्यांत आलेली धारेबंदी. या ठिकाणीं सरकार एका व्यक्तीशींच करार करून इस्टेटीच्या सर्व साऱ्याबद्दल त्यासच जबाबदार धरतें. ती इस्टेट अनेक कुळांच्या ताब्यांत असली तरी हरकत नाहीं. सरकार कुळांस जबाबदार धरीत नाहीं. हे करार बंगालमधील जमीनदारांशीं व आयोध्येतील तालुकदारांशीं करण्यांत आलेले आहेत. बंगालमधील स्वतंत्र स्वल्पकालिक (Temporary) जमीनधारेबंदीचे करार पाळणारे जमीनदारांचा या वर्गांत समावेश होतो.

(२) दुसऱ्या प्रकारच्या जमाबंदीचे करार व्यक्तिसमुदायांशीं करण्यांत येतात. गांवच्या सबंध साऱ्याबद्दल गांवसमितीस जबाबदार धरण्यांत येते, परंतु जबाबदारी व्यक्तिमात्रावर टाकण्यांत येत नाहीं. आग्रा व आयोध्येंत हा प्रकार आढळून येतो.

(३) तिसऱ्या प्रकारचे करार प्रत्यक्ष शेतकऱ्याबरोबर करण्यांत आलेले असतात. शेतकरी आपला ठराविक सारा सरकारास भरतो. तो व सरकार यांच्यामधें कोणीही मध्यस्थ असूं शकत नाहीं. हे करार मुंबई, मद्रास, वऱ्हाड, ब्रह्मदेश व आसाम या प्रांतांत प्रचारांत आहेत. शेतकरीच त्या ठिकाणीं स्वतः जमिनीचे मालक असतात.

वरील विवेचनावरून धारेबंदीचे तीनही प्रकार लक्षांत घेतां सरकारचे करार प्रत्यक्ष बंगालमधील बडे जमीनदार, आग्रा व अयोध्येंतील ग्रामसमीति (Village Community) व मुंबई, मद्रासकडील शेतकरी यांच्याशीं करण्यांत आलेले असतात असें दिसून येईल. वरील वर्गीकरण करतांना जमीनधारेबंदीची मुदत लक्षांत येत नाहीं; म्हणून दुसऱ्या तऱ्हेनें वर्गीकरण करण्यांत येतें. याचेही दोन प्रकार आहेत. पहिल्यास जमीनदारी व दुसऱ्यास रयतवारी असें म्हणतात. या दोहोंतील सूक्ष्म भेद खालील सरकारी रिपोर्टांतील उताऱ्यावरून ध्यानांत येईलः–"जमिनीच्या मालकाशीं अगर मालकांच्या समूहाशीं सरकारनें केलेल्या कायमधारेबंदीस जमिनदारी पद्धति म्हणतात. जेव्हां हे करार प्रत्यक्ष शेतकऱ्यांबरोबर त्यांच्या शेतापुरतेच केलेलें असतात, तेव्हां त्यास रयतवारी पद्धति म्हणतात. दोन्ही पद्धतींत कुळांशिवाय पोटकुळें (Sub-Tenants) असूं शकतात. दक्षिणेंत लहान लहान शेतकरी आपल्या शेताचे मालक असून तेच परस्पर सरकारास सारा भरतात. उत्तरेंत कायमधारेबंदी व स्वल्पकालिक धारेबंदी (Temporary settlement) असलेल्या जिल्ह्यांत कुळांचें संरक्षण करणारे कायदे करावे लागतात. कायमधारेबंदीचे करार जमीनदारांबरोबर करण्यांत आले असून तिचा प्रसार सर्व बंगालमध्यें व मद्रास आणि संयुक्तप्रांत येथील कांहीं जिल्ह्यांत झालेला आहे. स्वल्पकालिक जमीनदारी धारेबंदी व्यक्तिशः जमीनदारांशीं करण्यांत येऊन तिचा प्रसार पंजाब, आग्रा, मध्यप्रांत व ओरिसा या प्रांतांत झालेला आढळून येतो. मुंबई, मद्रास, वऱ्हाड, आसाम, ब्रह्मदेश व सिंध या प्रांतांत रयतवारी पद्धति (म्हणजे रयतेशीं करण्यांत आलेले करार) असून ती स्वल्पकालिक आहे."

जमीनधारेबंदीच्या प्रकारचे सूक्ष्म भेद कळण्यास दोन मुद्दे ध्यानांत ठेवणें अवश्य आहे. पहिला मुद्दा म्हणजे सरकारदेणें भरणाऱ्या व्यक्तीवरून या पद्धतींना दोन तऱ्हेच्या संज्ञा देण्यांत येतात. कारण जमीनदारी व रयतवारी या नांवावरूनच सरकारदेणें कोण देतो याचा बोध होतो. (रयत या शब्दाचा अर्थ उत्तरेंत व दक्षिणेंत भिन्न आहे, हें येथें सांगून ठेवलें पाहिजे. उत्तरेंत ज्या कुळांस स्थायिक मालकी हक्क असत नाहींत यांस रयत म्हणतात. परंतु दक्षिणेंत जमिनीच्या मालकासच रयत म्हणण्याचा प्रघात आहे.) दुसरा मुद्दा असा कीं, सरकारदेणें कसें ठरविलेलें असतें हें पाहून निर-

निराळीं नांवें देण्यांत येतात. यामुळें कायमधारेबंदी (Permanent Settlement) व स्वल्पकालिक धारेबंदी (Temporary Settlment) असे दोन प्रकार करण्यांत येतात. जमीनदारी पद्धति कायमधारेबंदीच असते असें नाहीं; तसेंच स्वल्पकालिक धारेबंदी कुळांशींच केलेली असते, असेंही नाहीं. यावरून दिसून येतें कीं, दुसऱ्या पद्धतींत जमीनदार मालक असतात तर मुंबईमध्यें रयतच मालक असते. तसेंच बंगाली जमीनदार ज्याप्रमाणें आपली जमीन कुळास खंडानें देऊं शकतो त्याचप्रमाणें आपणांकडील रयत खंडानें लावूं शकते.

रमेश चंद्र दत्त यांनीं निरनिराळ्या प्रांतांतील धारेबंदीचें वर्णन पुढीलप्रमाणें केलें आहे:—

(१) बंगालमध्यें शेतकरी शेतसारा जमीनदारांस भरतात. या जमीनदारांनीं सरकारास द्यावयाचा सारा सन १७९३ त कायमचा ठरविण्यांत आला आहे. जमीनदारांस साधारणपणें उत्पन्नाच्या पांचवा किंवा सहावा हिस्सा शेतकऱ्यांकडून मिळतो व सरकारदेणें एकंदर उत्पन्नाच्या शेंकडा ५।६ टक्के भरतें.

(२). पंजाबांत व संयुक्त प्रांतांत शेतकरी खासगी जमीनदारांस खंड देतात. थोडे जिल्हे वगळल्यास तो कायम केलेला नाहीं. त्याची फेरतपासणी दर तीस वर्षांनीं होते. जमीनदाराच्या खंडापैकीं निम्मे सरकार देणें द्यावें लागतें. जमीनदारांस कुळाकडून ठोकजमेच्या पांचवा हिस्सा मिळतो व सरकारास त्याच्या निम्मे म्हणजे शेंकडा १० टक्के देण्यांत येतें.

(३) मुंबईतील शेतकरी प्रत्यक्ष सरकारशींच व्यवहार करतो. तीस वर्षांनंतर सरकारदेण्याच्या प्रमाणांत कमीजास्त करतां येतें. जमिनीच्या योग्यतेवर, स्थानमाहात्म्यावर व मगदुरावर साऱ्याचें प्रमाण ठरविण्यांत येतें. एके काळीं हें प्रमाण ठोक जमेच्या १/१२ होतें, परंतु सध्यां तें १/३ किंवा १/५ असल्याचें दिसून येतें.

(४) मद्रासमधील कायम-जमीनदारीपद्धति वगळल्यास तिकडेही शेतकरी सरकारास सारा देतो व मुंबईप्रमाणेंच त्याची फेरतपासणी तीस वर्षांतून एकदां होते. क्वचित् ठिकाणीं वीस वर्षांनंतर करण्यांत येते. खर्चवेंच वजा जातां

नक्त उत्पन्नाच्या निम्मे सरकारास द्यावें लागतें. कायद्यानें ठोकजमेच्या शें. ३०।४० पेक्षां जास्त घेतां येत नाहीं. हें प्रमाण पाटबंधाऱ्याच्या खालील जमिनींत शेंकडा १६ ते ३१ पडतें व इतर ठिकाणीं शेंकडा १२ ते २० पर्यंत पडतें.

(५) मध्यप्रांतांतील शेतकरी जमीनदारांस खंड देतात व सरकार त्यांच्याकडून आपला खंड वसूल करतें.या प्रातांत उत्तरहिंदुस्थानांतील रिवाजाप्रमाणें जमीनदार व कुळें आपापलें देणें घेणें ठरवीत नाहींत. जमाबंदीच्या वेळीं तें सरकारकडूनच ठरविलें जातें. सरकार देणें खंडाच्या निम्में असतेंच असें नाहीं. कधीं कधीं शेंकडा ६०पर्यंत जातें. १८९०च्या जमाबंदीच्या वेळीं हें प्रमाण शेंकडा १०० टक्के वाढविलें होतें. त्यामुळें १८९७व१९०० या सालच्या दुष्काळांत शेतकऱ्यांची स्थिति फारच हलाखीची झाल्याचें आढळून आलें. हें प्रमाण फारच भयंकर आहे, असें भारतमंत्र्यानेंच कबूल केलें आहे.

कुळांचे दोन वर्ग आहेत.पहिल्यास म्हणजे ज्यास इंग्रजींतOccupancy Tenants म्हणतात, त्यास आपण वहिवाटदार कूळ असें म्हणूं. या कुळास पूर्वापार चालत आलेले सर्व हक्क असून तो जोंपर्यंत ठराविक शेतसारा देण्यास तयार आहे, तोंपर्यंत शेताचा कबजा त्याजकडेच असतो. हे वहिवाटदार प्राय: जमिनीचे मालक असतात असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. कांहीं ठिकाणीं त्यांचा शेतसारा कायम केलेला आढळून येतो. त्यांचे वहिवाटीचे सर्व हक्क त्यांच्या पश्चात् वारसांस प्राप्त होतात. इतकेंच नाहीं, तर ते त्यांस इतरांस विकतां येतात. कांहीं ठिकाणीं ह्या साऱ्यांत कायद्यानेंच वाढ करतां येते. त्यांस कोर्टाच्या परवानगीशिवाय मालक हुसकून लावूं शकत नाहीं. अशा वहिवाटदार कुळांस जमिनीच्या उत्पन्नांतील वांटेकरी म्हणणें भाग आहे. त्यांस हा असामान्य दर्जा प्राप्त होण्याचें कारण असें कीं, एके काळीं हेच जमिनीचे खरे मालक होते व पुढें ती मालकी गमावल्यावर आपल्याच शेतावर वहिवाटदार कूळ म्हणून राहण्याचा त्यांजवर प्रसंग आलेला असतो. जो शेतकरी कमींतकमी १२ वर्षें स्वत: कुळाच्या नात्यानें रहातो अगर त्याचे पूर्वज राहिलेले असतात त्यास वहिवाटदारीचा हक्क कायद्यानें मिळवितां येतो.

दुसऱ्या वर्गांतील शेतकरी ठराविक मुदतीपुरतीच मालकाकडून जमीन खंडानें घेऊन आपला गुजराणा करतात. त्यांची मुदत भरल्यानंतर त्यांस हुसकून लावतां येतें. साऱ्याचें प्रमाण कोणत्याही तत्त्वांवर ठरविलेलें नसतें. मालक व शेतकरी यांच्या मर्जीवर तें अवलंबून असतें. अशा शेतकऱ्यांस त्यानें केलेल्या शेतावरील खर्चाची भरपाई मालकाकडून मिळते. या कुळास इंग्रजींत 'टेनंट ॲट वुईल' म्हणतात. आपण त्यास उपरी-कूळ म्हणूं.

५. जमीनदारी पद्धति.

बंगालमध्यें कायमधारेबंदीपद्धति अमलांत येऊन सुमारें संव्वाशें वर्षे होऊन गेलीं असतां तिचा प्रसार संयुक्तप्रांत व मद्रास या प्रांतांतील कांहीं जिल्हे वगळल्यास इतरत्र कसा झाला नाहीं याचें कोणास आश्चर्य वाटेल. कायमधारेबंदी करारामुळें बंगालमध्यें एक नवीनच जमीनदारवर्ग निर्माण झाला. आज आपण ज्यांस जमीनदार ह्या नांवानें संबोधितों ते खरोखरच जमिनीचे मालक होते कीं नव्हते, असल्यास किती जणांच्या जमिनी होत्या,वगैरे प्रश्नांवर कायम धारेबंदीचा पूर्वेतिहास पाहिल्यानें चांगलाच प्रकाश पडेल.

बेडनपॉवेल आपल्या पुस्तकांत म्हणतात, "हे जमीनदार जमिनीचे खरे मालक नव्हते. त्यांच्या खासगी जमिनी थोडयाफार असतील; परंतु त्यामुळें त्यांस प्रचलित अर्थानें जमीनदार ही संज्ञा देणें रास्त होणार नाहीं.देशी राजांच्या अमदानींत हे लोक जमीनमहसुलाच्या वसुलीच्या कामावर सरकारनें नेमलेले असत, परंतु त्यांस कोणत्यांही प्रकारें सनदरूपानें हल्लींचें हक्क प्राप्त झालेले नव्हते. पुढें सरकार कमकुवत होऊन वसुलाची हेळसांड होत गेली व सरकारच्या उत्पन्नांत तूट पडूं लागली तेव्हां सरकारनें या वसुलदारांस इजाऱ्यानें वसूल गोळा करण्याची सनद दिली. प्रत्येक वसूलदारास कांहीं ठराविक रक्कम सरकारसारा कबूल करावी लागे व राहिलेली शिल्लक श्रमाचा मोबदला म्हणून त्यास मिळे. ही इजाऱ्याची पद्धत सरसकट अंमलांत येऊन इजारदारांकडे वसुलीचें काम आल्यामुळें त्यांचें वर्चस्व वाढून शेतकऱ्यांस नाहक उपद्रव होऊं लागला. इजारदार त्यांच्याकडून हवा तितका वसूल मिळवीत व इतर मार्गांनें त्यांस गांजून खकीत. थोड्याच वर्षांत जमिनीचे खरे मालक केवळ काबाडकष्ट करणारे शेतकरी बनून इजारदार आपणच जमीनदार म्हणून मिरवूं लागले. याच भोंडु

जमीनदारांबरोबर ऊर्फ इजारदारांबरोबर कंपनी सरकारनें कायमधारेबंदीचे करार करून जमीनदारी पद्धति सुरूं केली."

वॉरन हेस्टिंग्सच्या अमदानीत कंपनीची सांपत्तिक स्थिति फारच हलाखीची होऊन तिचे अंमलदार वाटेल त्या मार्गानें पैसा उकळूं लागले होते. याप्रमाणें इकडे अन्यायानें पैसा कमवून विलायतेंतील भागीदारांना नफा वांटण्याचा सपाटा चालला असतां कर्जाचा बोजा दिवसेंदिवस झपाट्यानें वाढत होता. कंपनीचा कारभार फारच अन्यायाचाव जुलमी झाल्यानें त्याचा बोभाटा विलायतेंत होऊन तो सुधारण्यास व विलायत सरकारचें नियंत्रण घालण्यास सन १७८४ मध्यें पिटचा कायदा पास करण्यांत आला. याप्रमाणें वरून दाब बसल्याबरोबर हिंदुस्थानच्या कारभारावर त्याचा परिणाम झाल्यावांचून राहिला नाहीं. विलायत सरकारच्या धाकामुळें हिंदी कारभारांत कांहींतरी सुधारणा केल्याच पाहिजेत अशी कंपनीच्या डिरेक्टरांची खात्री झाली. त्यामुळें, जुलमानेंच का होईना, त्यांनीं नवीन गव्हर्नर जनरल लॉर्ड कॉर्नवॉलिस यास येथील कारभारांत सुधारणा घडवून आणून प्रजेंतील असंतोषाचें कारण समूळ नाहींसें करण्यास कोणते उपाय योजिले पाहिजेत याची चौकशी करण्यास लिहिलें. बंगालच्या साऱ्यांत वरचेवर वाढ करण्यांत येत असे; ती डिरेक्टरांना नापसंत होती. जमाबंदीची व्यवस्था चांगल्या प्रामाणिक अंमलदारांच्या हातीं देण्यांत येऊन उत्पन्नांत स्थायिकता आणली पाहिजे, असें त्यांचे मत होतें. तसेंच जमिनीच्या मालकांस सोडून इजारदारांबरोबर करारनामे करण्याची पद्धति सर्वस्वी अनिष्ट आहे व वरचेवर साऱ्यांत फेरफार केल्यामुळें शेतकऱ्यांचें मनस्वीं नुकसान होतें याची त्यांस उत्तमप्रकारें जाणीव असल्याचें दिसून येतें. या परिस्थितींत वसुलाची बचत करणें व अंमलदारांस लांचलुचपतीचे प्रकार करण्यास संधी न देणें ह्या सुधारणा कायमधारेबंदी पद्धति अंमलांत आणल्याशिवाय होणें शक्य नाहीं, अशी त्यांची समजूत होऊन त्या दिशेनें खटपट करण्यास व जरूर तर जमिनीची पहाणी करण्यास त्यांनीं गव्हर्नर जनरलास लिहून कळविलें. जमीनमहसूल कमी झाला तरी त्यांस दिक्कत वाटत नव्हती, परंतु त्यास स्थायिकता येऊन तो वेळेवर मिळण्यास उपाय योजणें त्यांस जरूर वाटलें. याप्रमाणें त्यांनीं आपलीं मतें गव्हर्नर जनरल कॉर्नवॉलिस यास लिहून कळविलीं व कायमधारेबंदी अंमलांत

आणण्यापूर्वी १० वर्षांचाच प्रयोग कसा काय होतो तो करून पहावा असा त्यास इशारा दिला. डिरेक्टरांच्या इच्छेप्रमाणें कायमधारेबंदी अंमलांत आणण्याची पूर्वतयारी चालू असतां सर जॉन शोअर ऊर्फ लॉर्ड टेनमथ यांनीं आपल्या रिपोर्टांत हे करार जमीनदारांशीं करण्यांत देशाचा, कंपनीचा व जमिनदारांचाही फायदा आहे असें नमूद केलें होतें. ते म्हणतात, "जमिनदार जमिनींचे मालक आहेत हें आपण यापूर्वी कबूल केलेंच आहे. परंतु या नुसत्या कबुलीनें जमिनीची किंमत वाढणार नाहीं किंवा शेताची सुधारणा होणार नाहीं. आपल्यासारख्या परकीय सरकारनें जमिनदारांपासून होईल तितका कमी सारा घेण्याचा रिवाज पाडला पाहिजे. त्याचप्रमाणें त्याचें प्रमाणही नक्की करण्यांत यावें. जमीनदारांच्या मालमत्तेचें आपल्या अधिकाऱ्यांच्या दुष्कृत्यांपासून संरक्षण करण्याचे उपाय योजिले पाहिजेत.............माझ्यामतें जमीनदार जमिनींचे खरे मालक असून त्यांच्या धर्माप्रमाणें त्यांस वारसाचे सर्व हक्क प्राप्त होतात. सरकारास ते कोणत्याही सबबीवर काढून घेतां येत नाहींत, किंवा त्यांत ढवळाढवळ करतां येत नाहीं. जमिनीची विक्री करणें, ती गहाण टाकणें वगैरे अधिकार त्यांस असून आपणांस 'दिवाणी' मिळण्यापूर्वी त्या हक्कांचा ते उपभोग घेत होते."

याप्रमाणें आपला अभिप्राय देऊन धारेबंदीची मुदत प्रथम १० वर्षें ठरविण्यांत यावी व नंतर फेरतपासणी होऊन कायम करण्यांत यावी असें सर जॉन शोअरचें मत होतें. पुढें जमाबंदी कायम करण्यांत येणार आहे असा जाहीरनामा आतांच काढूं नये अशी त्यांनीं कॉर्नवॉलीसला सूचना केली होती, परंतु त्याला ती पसंत पडली नाहीं. कॉर्नवालीस म्हणतो, "आपण जमीनदारांशीं १० वर्षांचाच करार केल्यास त्यानंतर साऱ्याच्या प्रमाणांत वाढ होण्याचा संभव आहे अशी जमीनदारांची समजूत झाल्यास जमिनीची सुधारणा होण्याऐवजीं तिची नासधूस कशी थांबवितां येणार हें मला समजत नाहीं. आज आपल्या राज्यांतील एक तृतीयांश भाग जंगलें व अरण्यांनीं व्यापलेला आहे. दहा वर्षांचा करारनामा केल्यास तीं तोडून जमिनीची लागवड करण्यास कोणता शेतकरी धजावेल बरें ? म्हणून माझें असें ठाम मत आहे कीं, दहा वर्षांच्या करारामुळें देशाचें व सरकारचें अतोनात नुकसान होणार आहे. याप्रमाणें गव्हर्नर जनरलनें आपला अभिप्राय डिरेक्टरांना कळविल्यावर सन १७९२

च्या सप्टेंबरमध्यें त्यांनीं कायमधारेबंदी पद्धति सुरू करण्यास मंजुरी दिली, व सन १७९३च्या मार्चमध्यें गव्हर्नर जनरलनें जाहीरनाम्याच्या द्वारें ती अंमलांत आणिली. तीच आजमितीस कायम आहे.

कंपनी सरकारच्या जागीं विलायत सरकारची येथें स्थापना झाल्यानंतर नवीन जमाबंदी करतांना हा प्रश्न पुन्हां चर्चेचा विषय होऊन बसला. नवीन प्रांतांत कायमधारेबंदी सुरूं करावी किंवा स्वल्पकालिक पद्धतीचा प्रयोग करून पाहण्यांत यावा याबद्दल चौकशी चालली असतां सन१८६०मध्यें कर्नल स्मिथनें उत्तरेंत बंगालप्रमाणें कायमधारेबंदी सुरूं करावी असें आपलें मत चौकशी कमिशनच्या रिपोर्टांत नमूद केलें होतें. त्यामुळें या वादग्रस्त प्रश्नास पुन्हां तोंड लागून सुमारें २२ वर्षें त्याचा काथ्याकूट होऊन अखेरीस फलनिष्पत्ति कांहींच झाली नाहीं. कर्नल स्मिथसाहेबांचा अभिप्राय प्रांतिक सरकारांकडे पाठविण्यांत आला होता. मद्रास, मध्यप्रांत, बंगाल व संयुक्त प्रांत येथील प्रांताधिपतींस तो पसंत होता व मुंबई आणि पंजाबचे प्रांताधिपति त्या विरुद्ध होते. त्या वेळचे गव्हर्नर जनरल सर जॉन लॉरेन्स कायमधारेबंदीस अनुकूल होते. त्यांच्या मतें ह्या करारनाम्यामुळें सरकारदेण्याचें प्रमाण नक्की होऊन देशांतील साधनसामुग्रीची वाढ झाली असती; देशांतील सुशिक्षित समाजास संतुष्ट राखण्याचा एकच उपाय म्हणजे जमिनीवरील सारा कायम करून आर्थिक उन्नतीस मदत करणें हा होय; कारण हा वर्ग सरकारास प्रतिकूल असेल तर प्रजेमध्यें सरकारविषयीं असंतोष वाढण्यास वेळ लागणार नाहीं. या वर्गाचें आपल्या धर्मापेक्षांही जमिनीवर अधिक प्रेम आहे हें इतिहासावरून दिसून येतें. तेव्हां शेतकरी वर्गास संतुष्ट राखण्यांतच सरकारचें जास्त हित आहे व तेच इंग्रजी राज्याचे आधारस्तंभ आहेत. कारण त्यांची भरभराट झाल्यास देशांत शांतता राहून लष्करी खर्च आटोक्यांत राहील. राष्ट्राचें सर्व शरीरबल या शेतकरी वर्गांतच आढळून येतें.

त्या वेळचे भारतमंत्री सर चार्लस वूड यांनीं लॉरेन्सच्या म्हणण्यास जोर दिला, व कायमधारेबंदी सुरू करावी अशी विलायत सरकारास शिफारस केली. त्याच वेळीं ते गव्हर्नर जनरलास पाठविलेल्या खलित्यांत ते म्हणतात कीं, ही पद्धति सर्वत्र सुरू करण्याचें विलायत सरकारनें ठरविलें असून ती प्रथम कोठें सुरूं करावी याचा

विचार होत आहे. याप्रमाणें सर चार्लस वुड यांनीं कायमधारेबंदी कोठें सुरू करावी याचा विचार करतांना सर्व देशाचे जे तीन भाग पाडले ते येणेंप्रमाणें:—

(१) शेतीची वाढ बिलकूल झाली नाहीं असे प्रांत.

(२) शेतीची वाढ भरपूर झाली असून तिला अनुकूल साधनांची समृद्धता ज्यांत आहे असे प्रांत.

(३) शेतीचा विस्तार थोडा झाला असून आवश्यक साधनसामग्रीची कमतरता असल्यामुळें पुढील प्रगति ज्यांत खुंटली आहे असे प्रांत.

या तीन प्रकारच्या प्रांतांपैकीं नंबर दोनच्या प्रांतांत अगर जिल्ह्यांत कायमधारेबंदी एकदम सुरू करावी असा वुडसाहेबांचा विचार होता. तिसऱ्या नंबरच्या जिल्ह्यांपैकीं ज्यांत कमीतकमी चारपंचमांश जमीन लागवडीखालीं आली असेल तेथें कायमधारेबंदीचे करार करण्यास हरकत नाहीं असा अभिप्राय त्यांनीं गव्हर्नर जनरलास कळविला होता. जेथें चार पंचमांशापेक्षां कमी जमीन लागवडीखालीं आहे तेथें ३० वर्षांची मुदत असावी असें त्यांचें मत होतें.

सन १८६६ त भारतमंत्र्यानें असें ठरविलें कीं, पाटबंधारे झाल्यास ज्या जिल्ह्यांतील जमिनीची किंमत शेंकडा २० टक्क्यांपेक्षां जास्त वाढण्याचा संभव आहे तेथें कायमधारेबंदीचे करार करण्यांत येऊं नयेत. सन१८६७त नवीन भारतमंत्री सर स्टॅफर्ड नॉर्थकोट यांनीं विलायत सरकारचा पूर्वीचा मनोदय कायम आहे असें जाहीर केलें. परंतु असें करतांना दोन नवीन अटी घालण्यांत आल्या व त्यांच्या कसोटीस जे जिल्हे उतरतील त्यांतच कायमधारेबंदी सुरू करावी असें ठरविलें. त्या येणेंप्रमाणें:—(१) कोणत्याही जिल्ह्यांत $\frac{४}{५}$ जमीन लागवडीखालीं असल्याशिवाय कायमधारेबंदी सुरू करण्यांत येऊं नये. (२) ज्या जिल्ह्यांत पुढील २० वर्षांत नवीन पाटबंधारे व कालवे होण्याचा व ज्यांतील जमिनीची किंमत शेंकडा २० टक्के वाढण्याचा संभव आहे त्यांस ही पद्धति लागूं करण्यांत येऊं नये. या नियमान्वयें कोणत्या जिल्ह्यांत ही पद्धति सुरू करतां येईल याची चौकशी सुरू झाली;परंतु सन१८६९त या नियमानुसार करारनामे केल्यास भविष्यकाळीं सरकारचें नुकसान होणार आहे अशी हरकत घेण्यांत येऊन चौकशीचें काम अर्धवट थांबलें. नॉर्थकोट साहेबांनीं ह्या हरकतीचा पूर्ण विचार केला होता व जमीनदार व शेतकरी वर्ग संतुष्ट राहिल्यास इंग्रजी राज्यास चिरकालत्व प्राप्त होईल या भावनेनेंच त्यांनीं हे दोन नियम घालून भविष्य काळच्या

मिळकतीचा स्वार्थत्याग करण्यास सरकार तयार आहे असें जनतेस अश्वासन दिलें होतें. परंतु नॉर्थकोट साहेबांस थोड्याच दिवसांत अधिकारभ्रष्ट व्हावें लागल्यामुळें त्यांच्या उदार धोरणाचा विकास होण्यास अवसर मिळाला नाहीं. सन १८६९त त्यांनीं आपल्या जागेचा राजीनामा दिल्यावर दिवसें दिवस त्यांच्या स्वार्थत्यागाच्या भावनेस ओहोटी लागून सरकारचें नुकसान होणार हें कारण बलवत्तर होऊं लागलें. यामुळें वरील दोन अटींत तिसऱ्या अटीची भर पडून कायमधारेबंदी सुरूं करण्याच्या बुद्धीचा क्षय होऊं लागला. तिसरी अट अशी होती कीं, जोपर्यंत जमिनीची सुधारणा कोणत्याही कारणानें होण्याचा संभव आहे तोंपर्यंत या पद्धतीचा विचार करूं नये. याप्रमाणें दिवसेंदिवस वारा उलट दिशेनें वहात जाऊन अखेरीस सन १८८३त भारतमंत्र्यानें विलायत सरकारनें कायमधारेबंदी पद्धति सुरूं करण्याचा विचार सोडून दिला असें जगजाहीर केलें.

याप्रमाणें सन १८६२ पासून १८८३ पर्यंत सुमारें २२ वर्षें या बिकट प्रश्नाचा सर्व बाजूंनीं उहापोह होऊन सन १८८३त त्यास निरंतरची समाधि मिळाली. कांहीं नवीन अपरिहार्य अडचणीमुळें हा विचार सोडून द्यावा लागला असें मात्र नाहीं. सरकारनें आपले धोरण बदललें हेंच मुख्य कारण होय. लॉर्ड वेलस्ली, लॉर्ड मिंटो व लॉर्ड हेस्टिंग्स या तीन गव्हर्नर जनरलांची सरकार साऱ्याचें प्रमाण निश्चित करण्याची इच्छा होती. परंतु विलायत सरकारनें ती सफल होऊं दिली नाहीं. लॉर्ड कानिंग, लॉर्ड लॉरेन्स व लॉर्ड रिपन या तीन व्हाईसरॉयांनीं त्याच दिशेनें प्रयत्न केले; परंतु भारतमंत्र्यांच्या इच्छेपुढें त्यांस हात टेकावे लागले. सर चार्लस वूड व सर स्टॅफर्ड नॉर्थकोट या दोन भारतमंत्र्यांनीं आपल्या हातून होईल तितकी कायमधारेबंदीची तरफदारी केली, परंतु त्यांच्या पाठीमागून येणाऱ्या भारतमंत्र्यानीं सरकारी धोरणांत बदल करून पूर्वींचीं आश्वासनें खोटीं ठरविलीं. रयतेची स्थिति सुधारावी, जमीनदार संतुष्ट राहून इंग्रजी राज्यास बळकटी यावी व देशांतील लोकांस आपला पैसा जमिनींत अडकविण्याचा मोह व्हावा या हेतूनीं कायम धारेबंदीची योजना करण्याचा विचार सुचला; परंतु पुढील मुत्सद्यांची स्वार्थत्यागाची भावना लॉर्ड कॅनिंग व लॉर्ड लॉरेन्स यांच्या भावनेइतकी उज्ज्वल नसल्यामुळें सरकार या करारांनीं आपलें उत्पन्न स्थीर व नक्की करून घेण्यास होईना. पुढें कायमधारेबंदीच्या कल्पनेस मुठमाती मिळाल्यावर लॉर्ड रिपन यांनीं जमाबंदीच्या प्रसंगीं साऱ्यांत अनिश्चितपणा राहून सरकारी अधिकाऱ्यांच्या लहरीनें

त्यांत वाढ होऊं नये म्हणून असें सुचविलें कीं, ज्या जिल्ह्यांची तपासणी होऊन सरकारदेणें ठरविण्यांत आलें आहे त्यांत बाजारभावांत वाढ झाली नसल्यास इतर कोणत्याही सबबीवर वाढ करण्यांत येऊं नये. हा तडजोडीचा मार्ग होता. यामुळें सरकारदेणें बाजारभावाप्रमाणें वाढणार असल्यामुळें शेतकऱ्यांस सरकारी प्रमाण कळण्याचा मार्ग खुला होता. अरेरावीनें दर जमाबंदीच्या वेळीं त्यांत वाढ करणें कठीण पडलें असतें. परंतु ही सूचना सन १८८५ त भारत-मंत्र्यानें फेंटाळून लाविली. १९०२ सालीं जमीनमहसुलाच्या प्रश्नाची चौकशी केल्यावरही लॉर्ड कर्झननें रिपनसाहेबांनीं सुचविलेल्या तडजोडीच्या मार्गाचा अवलंब करण्याचें नाकारिलें. "याप्रमाणें हिंदी रयतेविषयीं सहानुभूति बाळगणारा नवीन मुत्सद्दी येऊन स्वार्थपरायण भावनेनें डळमळून न जातां तिच्या सुरक्षिततेचे व उन्नतीचे उपाय योजीपर्यंत सरकारसाऱ्याच्या अनिश्चितपणामुळें येथील शेतीच्या धंद्याची भरभराट होणें शक्य नाहीं." असा अभिप्राय कर्झन साहेबांच्या कारकीर्दीतील हिंदी पुढाऱ्यांनीं नमूद करून ठेविला आहे.

६. सरकारसाऱ्याचें प्रमाण.

१९व्या शतकाच्या अखेरीस हिंदुस्थान सरकारच्या जमाबंदीच्या धोरणावर जिकडे तिकडे कडक टीका करण्यांत आली. या टीकाकारांत प्रसिद्ध सिव्हिल सर्वंट रमेशचंद्र दत्त यांचा प्रामख्यानें समावेश होतो. हिंदुस्थान सरकारचें साऱ्याचें प्रमाण फार भारी असल्यामुळें त्याच्या ओझ्याखालीं दडपलेल्या शेतकऱ्यांस भरपूर पीक आल्याशिवाय आपला गुजराणा करणें शक्य नसतें व म्हणूनच १९व्या शतकाच्या शेवटच्या २५ वर्षांतील सन १८७७, १८७८, १८८९, १८९२, १८९७ व १९०० या सालच्या दुष्काळांत अदमासें १५,०००,००० शेतकऱ्यांस प्राणांस मुकावें लागलें, अशा प्रकारचा आक्षेप सरकारच्या धोरणावर घेण्यांत आला. साहजिकच सरकारसाऱ्याचें प्रमाण असावें तरी कसें हा प्रश्न उपस्थित होऊन अनेक टीकाकारांनीं निरनिराळें प्रमाण व जमाबंदीची व्यवस्था सुचविली. रमेशचंद्र दत्त व त्यांचे पक्षकार यांचें म्हणणें असें होतें कीं, दुष्काळांची तीव्रता कमी करण्यास रामबाण उपाय म्हणजे सर्व प्रांतांत कायमधारेबंदी सुरू करून साऱ्याचें नेमस्त प्रमाण निश्चित करण्यांत यावें. असें केल्यानें शेतकऱ्यांस व जमीनदारांस शेतांत विहिरी पाडून

व इतर-हेच्या देशी परदेशी खतांचा उपयोग करून पिकाची उत्तम पैदास करण्यास प्रोत्साहन मिळेल व दुष्काळांत उपयोगी पडावा म्हणून धनसंचय व धान्यपुरवठा करतां येईल. तसेंच सरकारदेणें कायम ठरल्यास, त्यांत फाजील वाढ होऊन सर्व उत्पन्न सरकारजमा होणार, अशी जी सध्यां भीति वाटते ती नाहींशी होईल. या टीकेचा परिणाम असा झाला कीं, लॉर्ड कर्झननें जमीनमहसुलाची व्यवस्था कशी आहे, त्यांत सुधारणा करणें शक्य आहे कीं नाहीं, व कायमधारेबंदीमुळें दुष्काळ पडत नाहीं हें कितपत सत्य आहे, वगैरे प्रश्न निकालांत काढण्याकरतां चौकशी करून सन १९०२ मध्यें ठराव रूपानें सरकारी धोरण जाहीर केलें. या ठरावांत ज्या आक्षेपांस उत्तर देण्यांत आलें व ज्या मागण्यांचा विचार करण्यांत आला त्या कोणत्या हें पाहून नंतर सरकारी धोरणाकडे वळूं.

हिंदुस्थानच्या दारिद्र्याचें व दुष्काळाचें खापर सरकारच्या डोक्यावर फोडण्यांत ज्यांनीं पुढाकार घेतला त्या रमेशचंद्र दत्तांचें म्हणणें असें कीं, इंग्रजसरकार इतका जबर सारा देशी राज्यांत आकारला जात नसे. दत्त यांचे विचार त्या काळीं लोकमताचे निदर्शक होते असें मानल्यास त्यांनीं सरकारपाशीं केलेल्या मागण्या व सूचना समाजास पसंत होत्या असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. हा सारा जबर आहे हें सिद्ध करण्यास त्यांनीं बिशप हेबर या प्रवाशाचा व कर्नल ब्रिग्स यांचा आधार दिला आहे. सन १८२८त बिशपसाहेब लिहितात, "आपल्या एवढा सारा कोणताही देशी राजा वसूल करीत नाहीं" व ब्रिग्ससाहेब सांगतात, "सध्यां (१८३०) आकारण्यांत येणारा सारा युरोपांत अगर आशियांतील कोणत्याही देशांत माहीत नव्हता." तेच पुढें म्हणतात, "जमाबंदी (Land Revenue Setlement) दर तीस वर्षांनीं करण्यांत येते, परंतु सरकार साऱ्याचें प्रमाण कसें ठरवितात व त्यांत कोणत्या तत्त्वावर वाढ करण्यांत येते याची शेतकऱ्यांस बिलकुल कल्पना नसते. त्यांस वाढलेला सारा कबूल करावा लागतो, किंवा वडिलोपार्जित शेतास रामराम ठोकणें प्राप्त होतें. साऱ्याचा हा अनिश्चितपणा फार घातुक असून शेतकऱ्यांस नामर्द बनवितो; त्यामुळें चार पैसे गांठीस बांधणें त्यास अशक्य होतें व सर्वकाळ कर्जबाजारी राहून दारिद्र्यावस्थेंत खितपत पडावें लागतें. मद्रास व मुंबई प्रांतांत प्रत्येक जमाबंदीच्या वेळीं सरकार व रयत यांचीं भांडणें विकोपास जातात. या भांड-

णांचा शेवट सरकारद्वारा वाढविण्यांत होतो व रयतेचा कांहींच इलाज चालत नाहीं. उद्योगधंदे जमीनदोस्त झालेले, शेतसाऱ्याचें प्रमाण जबर व अनिश्चित व सरकारी जमेपैकीं निम्मे बाहेर देशीं जाणार अशा स्थितींत कोणत्या संपन्न देशास दुष्काळाची पीडा बाधणार नाहीं? ही स्थिति सुधारण्यास उद्योगधंद्यांचा जीर्णोद्धार, सरकारदेण्याचा निश्चितपणा व सरकारी जमेचा स्वदेशीं व्यय हेच रामबाण उपाय होत, अशी प्रत्येक विचारी मनुष्याची खात्री झाली आहे."

७. मि. दत्त आणि लॉर्ड कर्झन.

कायमधारेबंदीच्या प्रश्नास सन १८८३ सालीं मूठमाती देण्यांत आल्यामुळें तो उकरून काढणें उचित होणार नाहीं हें जाणून मि. दत्त यांनीं शेतकऱ्यांच्या स्थितींत अंशतः तरी सुधारणा व्हावी म्हणून सरकारास खालील सूचना केल्या होत्याः—

(१) जेथें कायमधारेबंदी सुरू नाहीं; परंतु सरकारदेणें जमीनदारामार्फत भरलें जातें तेथें शहारणपूर नियमान्वयें तें जमिनीच्या खंडाच्या निम्में ठरविण्यांत यावें.

(२) जेथें सरकारदेणें शेतकरी स्वतः भरतात तेथें तें ठोकजमेच्या (Gross Produce) पंचमांशापेक्षां जास्त असूं नये. जिल्ह्याचें साधारण प्रमाण दशांश असावें.

(३) जेथें सरकारदेणें शेतकऱ्याकडून मिळतें तेथें लॉर्ड रिपनच्या तत्त्वानुसार जमाबंदीच्या वेळीं बाजारभावांत वाढ झाली नसल्यास कोणत्याही सबबीवर सरकारदेण्यांत वाढ होऊं नये.

(४) जेथें कायमधारेबंदी सुरू नाहीं, तेथें जमाबंदीची मुदत ३० वर्षें असावी.

(५) शेतकरी व जमाबंदी करणारे अधिकारी यांच्या भांडणांत स्वतंत्र न्यायाधीशाकडे अपील करण्याची परवानगी असावी.

लॉर्ड कर्झननें सन १९०२ जानेवारी १६च्या ठरावांत या मागण्यांचा विचार केलेला दिसून येतो व त्यांत सरकारचें धोरण मि. दत्त यांच्या म्हणण्याप्रमाणेंच आंखलें आहे असें सिद्ध करण्याचा प्रयत्न केलेला आहे. १६ जानेवारीच्या ठरावांत वरील मागण्यांस पुढें दिल्याप्रमाणें उत्तर देण्यांत आलें आहे:—

(१) कायमधारेबंदी प्रांतांत दुष्काळास थारा मिळत नाहीं, किंवा रयतेस त्याचें निवारण करण्याचें सामर्थ्य असतें, असें सरकारास वाटत नाहीं.

मि. दत्तांच्या शहारणपूर नियमान्वयें सारा खंडाच्या निम्में असावा या मागणीस पुढील उत्तर मिळालें.

(२) जेथें जमीनदार सरकारसारा भरतात तेथें तो नेमस्तच आहे. खंडाच्या निम्में प्रमाण सर्व ठिकाणीं लागू असून जरूरीच्या समयीं तें वाढविण्यांत न येतां कमीच करण्यांत येतें.

(३) या ठिकाणच्या कुळांचें रक्षण करण्यास सरकारनें कायदे केले आहेत.

दत्तांची नंबर दोनची मागणी मान्य केल्यास सरकारदेण्याचें प्रमाण निश्चित केल्यासारखें झालें असतें, व सरकारास तें पसंत नसल्यामुळें तिची विल्हेवाट पुढीलप्रमाणें लावण्यांत आली.

(४) ज्या जिल्ह्यांत सरकारदेणें रयतेकडून मिळतें तेथें ठोकजमेच्या पंचमांश सारा कायम करण्यांत आल्यास तो रयतेसच फार जाचक होण्याचा संभव आहे.

(५) दीर्घकालिक जमाबंदी करण्याचें सरकारचें धोरण आहे व क्वचित् प्रसंगीं तसें न करण्याचें कारण स्थानिक परिस्थिति होय.

(६) रयतेनें शेतीची सुधारणा करून उत्पन्न वाढविल्यास साऱ्यांत वाढ करूं नये हें तत्त्व सर्वांस मान्य आहे.

(७) सरकारदेण्यामुळें रयत कर्जबाजारी होऊन दारिद्र्यावस्थेस पोंचते व त्यामुळें दुष्काळाचें स्वरूप उग्र भासतें असें सरकारास वाटत नाहीं. तसेंच, साऱ्याची वाढ आस्ते आस्ते अंमलांत आणण्यास, वसुलीच्या कामीं सढळता दाखविण्यास व शेताचा गुणऱ्हास (deterioration) झाल्यास साऱ्यांत सूट देण्यास सरकार केव्हांही तयार आहे.

याप्रमाणें लॉर्ड कर्झननें मि. दत्तांच्या टीकेस उत्तर दिलें. परंतु त्यांत एका मुख्य गोष्टीचा विचार करण्यांत आला नाहीं. त्यांची तिसरी मागणी म्हणजे बाजारभाव वाढल्याशिवाय कोणत्याही सबबीवर साऱ्यांत वाढ होऊं नये ही होती. याबद्दल सरकारी ठरावांत कांहींच खुलासा करण्यांत आलेला नाहीं. यामुळें साऱ्याचा अनिश्चितपणा कायम राहून त्यांत अनेक सबबींवर वाढ करण्यास मोकळीक राहिली.

शेतकऱ्यांच्या सोईकरतां सारा एकाच हप्त्यांत वसूल न करतां ठराविक तारखेस थोडाथोडा वसूल करण्यांत येतो. या बाबतींत सरकारचे हक्क अमर्यादित असून क्वचित् प्रसंगीं फारच कडक उपायांची अंमलबजावणी करण्यांत येते. दुष्काळ व अवर्षण यांमुळें साऱ्याची तहकुबी व सूट देण्याची योजना अलिकडे करण्यांत येऊं लागली आहे. या बाबतींत सन १९०५ त सरकारनें एका ठरावाद्वारें आपलें धोरण निश्चित केलें आहे. त्या धोरणानुसार ज्यावेळीं आठ आणे पीक येतें त्यावेळीं रयतेस सूट किंवा तहकुबी देण्यांत येत नाहीं. तसेंच दुष्काळानंतर चांगलें पीक येईपर्यंत तहकुबी वसूल करूं नये असें ठरविण्यांत आलें आहे. चार आणे किंवा कमी पीक आल्यास सूट व तहकुबी दोन्ही देण्यांत येतात. परंतु जमीनदार वर्गास या सवलती देतांना कायद्यानें किंवा करारानें तशाच सवलती कुळांस देण्यांत येतील अशी त्याच्याकडून हमी घेण्यांत येते. याप्रमाणें हिंदुस्थानसरकारनें आपलें धोरण आंखून प्रांतिक सरकारांस तें अंमलांत आणण्यास जरूर ते नियम करण्याचा अधिकार दिला आहे.

८. जमाबंदी.

सरकारदेण्याचें प्रमाण ठरविण्यास शेताची सर्वे करणें जरूर असतें. प्रत्येक खेडयाचा नकाशा तयार करून त्यांत निरनिराळ्या शेतांची हद्द व रूपरेखा दाखविलेली असते. तसेंच शेतावरील अनेक हक्कांची नोंद करण्यांत येऊन नोंदणी-बुकांत मालकाचें नांव, सरकारसारा, कुळाचें नांव, खंड, जमीनधारेबंदीची मुदत वगैरे पूर्ण माहिती दिलेली असते. सन १८७० मध्यें लॉर्ड मेयोनें प्रथम हिंदुस्थान सरकारचें "शेतकी व उद्योगधंद्यांचें" खातें निर्माण केलें. परंतु प्रांतिक सरकारचीं तशींच खातीं असल्याशिवाय त्यापासून लभ्यांश होणार नाहीं हें जाणून सन १८८०च्या दुष्काळ कमिशननें तशीं खातीं सर्व प्रांतांत निर्माण करण्याची शिफारस केली व पुढें लवकरच प्रांतिक सरकारांनीं ती अंमलांत आणून स्वतंत्र "शेतकी व जमीनहक्क नोंदणी" खातें सुरू केलें. या खात्यानें धारेबंदीस आवश्यक सरकारसारा व जमिनीचा खंड व हरएकप्रकारें शेतकी खात्यास लागणारी देशस्थितिविषयक माहिती गोळा करण्यास सुरवात केली. तिचा जमाबंदीच्या वेळीं उपयोग होऊन हक्कनोंदणीबुकांतील माहिती बरोबर असल्यास नवीन सर्वे व इतर चौकशी करण्यांत वेळ मोडून शेतकऱ्यांस त्रास होत नाहीं.

सन १७९३ बंगालमध्यें कायमधारेबंदी करतांना शेताची सर्वे करण्यांत आलेली नव्हती. त्यावेळीं उपलब्ध असलेल्या माहितीवरच भिस्त ठेवाण्यांत आली होती. या नोंदींची प्रतिवर्षी फेरतपासणी होऊन हक्कांसंबंधीं सर्व फेरफार नमूद करावे लागतात. हें काम पटवाऱ्यांकडे सोंपविलेलें असतें. “त्यांनीं तयार केलेल्या नोंदणीबुकांत दरवर्षी फेरफार होतात. शेताची सरहद्द बदलते. पडीक जमीन लागवडीखालीं आणली जाते. कांहीं कुळें शेतें नापीक टाकतात तर कांहीं सोडून जातात. कांहींचें मालकांकडून उच्चाटन होतें. खंडांत वाढ होते किंवा तो कमी होतो. मालक निवर्तल्यावर शेताची वांटणी होते. कांहीं विकलीं जातात तर कांहीं गहाण पडतात. पाटबंधारे नवीन होतात व पीक कमीजास्त येतें. हे फेरफार पटवाऱ्यांस शेताच्या नकाशांत व नोंदणीबुकांत नमूद करावे लागतात. प्रत्येक खेड्याचा तरजुमा तयार होतो. तसाच तालुक्याचा व जिल्ह्याचा होऊन सर्व देशांतील शेतीस आवश्यक माहिती उपलब्ध होते.

सरकारसाऱ्याचें प्रमाण ठरविण्याची जबाबदारी जमाबंदी-अधिकाऱ्यावर असते. सरकारसारा ठरवून हक्कांची नोंद तोच करतो. त्याच्या मदतीस जमाबंदीच्या कामांत तरबेज असलेले अनेक दुय्यम अधिकारी असतात. त्याच्या सर्व कामावर वरिष्ठ अधिकाऱ्यांची देखरेख असून त्यानें ठरविलेल्या साऱ्याचें प्रमाण सरकारनें मंजूर केल्याशिवाय अंमलांत येत नाहीं. त्यानें केलेल्या तंट्याचा निवाडा दिवाणी कोर्टाकडून बदलून घेतां येतो. त्याचप्रमाणें हा अधिकारी फक्त चालू हक्कांची नोंद करू शकतो. त्यांत त्यास फेरफार करतां येत नाहीं. हक्कनोंदणीबुकामुळें शेतासंबंधीं सर्व माहिती मिळून नवीन जमाबंदी करतांना त्याचाच आधार घेतला जातो. त्यामुळें शेतकरी व सरकारी अधिकारी यांच्यांत तंटेबखेडे होण्याचें कारण रहात नाहीं.

९. सारांश.

येथवर केलेल्या विवेचनांतील ध्यानांत ठेवण्यासारखे मुद्दे म्हणजे,

(१) जमीनमहसूल गोळा करण्याचा रिवाज फार प्राचीन काळापासून चालत आलेला आहे.

(२) अकबर बादशहानें त्यास मूर्तस्वरूप देऊन तो धान्यरूपांत न घेतां नाण्यांत घेण्याची चाल पाडली.

(३) सरकारसारा जमिनीवरील कर समजला जातो. कंपनी सरकारनें हें कबूल केलें आहे.

(४) जमीनधारेबंदीचे दोन प्रकार आहेत. ते असे (१) जमीनदारी व (२) रयतवारी. किंवा (१) कायमधारेबंदी व (२) स्वल्पकालिक धारेबंदी. जमिनदारींत शेवटल्या दोहोंचा अंतर्भाव होतो. परंतु रयतवारी सुमारें तीस वर्षांपुरतीच केलेली आढळते (कोंकणांतील कांहीं अपवादादाखल उदाहरणें देतां येतील).

(५) मि. रमेशचंद्र दत्त यांच्या मागणीप्रमाणें लॉर्ड रिपनचें तत्त्व (म्हणजे सरकारदेण्यांत बाजारभावांत वाढ झाली असले तरच वाढ करणें) अंमलांत आणण्यास सरकार तयार नाहीं.

(६) त्यामुळें साऱ्याचा अनिश्चितपणा कायम राहून रयतेस शेतीची सुधारणा करण्यास प्रोत्साहन मिळत नाहीं.

(७) कायमधारेबंदीचा प्रसार झाला नसल्यामुळें दुष्काळाची तीव्रता अधिक भासते असा लोकसमज आहे, परंतु सरकारास हें म्हणणें कबूल नाहीं.

(८) कायमधारेबंदी सरकार करूं इच्छित नाहीं.

(९) सरकार कुळांस साऱ्याची सूट व तहकुबी देतें व तो हप्त्याहप्त्यानेंच वसूल केला जातो.

(१०) जमाबंदीच्या वेळीं उपयोग व्हावा म्हणून हक्कनोंदणीखातें सुरूं करण्यांत आलें.

(११) प्रत्येक प्रांतांत "शेतकी व हक्कनोंदणी" खातें निर्माण करण्यांत आलें आहे. हिंदुस्थान सरकारचें शेतकी व उद्योग धंद्यांचें खातें सन १८७० मध्यें अस्तित्वांत आलें.

(१२) सरकारदेणें कर आहे असें मानावयास सरकार तयार नाहीं. त्यामुळें आपणच जमिनीचे मालक आहोंत या भावनेनेंच सरकारकडून सर्व धोरण आखिलें जातें.

प्रकरण आठवें.

जिल्हा व ग्रामव्यवस्था.

" Nothing can pass in the district of which it is not his duty to keep himself informed and to watch the operation. The vicissitudes of trade, the state of the currency, the administration of civil justice, the progress of public works, must all affect most materially the interests of the classes of whom he is the constituted guardian. Officious interference in matters beyond his immediate control must be avoided, but temperate and intelligent remonstrance against anything which he sees to be wrong is one of his most important duties. "

Directions to Colleetors. N. W. P.

" The term panchayat might denote either a general meeting of the inhabitants or a select committee chosen from them......The authority of panchayats was, as a rule, confined to civil cases. They were probably not fixed local tribunals, but were appointed for the adjudication of each particular dispute for which their services were required. "

John Matthai.

१ प्रांताचे विभाग.

प्रत्येक प्रांताचे विभाग, पोटविभाग पाडून त्यांवर निरनिराळे अंमलदार नेमून त्यांचा कारभार चालविण्यांत येतो. राज्यकारभाराच्या सोईस अत्यंत उपयुक्त अशा या अनेक घटकावयांपैकीं जिल्हा हा विभाग फारच महत्त्वाचा गणला असून खरा राज्यकारभार त्यावरील जिल्हाधिकाऱ्याकडूनच चालविला जातो, असें म्हटल्यास वावगें होणार नाहीं. प्रत्येक जिल्ह्याचे अनेक पोट-विभाग

पाडलेले असतात. त्यास दक्षिणेंत तालुका व उत्तरेंत तहशील अशी संज्ञा आहे. तालुक्यांत अनेक खेडयांचा समावेश होतो. याप्रमाणें सर्व देशाचे खंडशः तुकडे पाडल्यास सर्वांत लहान घटक खेडें समजण्यांत येतें. अशा अनेक खेडयांचा तालुका, अनेक तालुक्यांचा जिल्हा, व दोन चार जिल्हे मिळून " डिव्हिजन " (इलाख्याचा पोटविभाग) बनविण्यांत आल्यावर सर्वांवर निरनिराळया दर्जाचे अधिकारी नेमले जातात. या अनेक विभागांपैकीं फक्त जिल्ह्यासच राज्यकारभाराच्या दृष्टीनें महत्त्व असतें. याचें कारण असें कीं, त्यावरील मुख्य अंमलदार कलेक्टर हाच जनसमूहास सरकारस्थानीं असून त्यास जमीनमहसूल वसूल करणें, सरकारची तिजोरी सांभाळणें, शेतकऱ्यांस सूट व तहकुबी देणें वगैरे प्रत्यक्ष रयतेशीं संबंध येणारीं कामें करावीं लागतात. त्याकरितां त्यास मोठे अधिकार देण्यांत आलेले आहेत त्याच्या पलीकडे कोणी बडे अधिकारी किंवा प्रांतिक सरकार, हिंदुस्थान सरकार, भारतमंत्री, कायदेमंडळें वगैरे राज्यकारभारचालक असतील अशी सामान्य अज्ञ जनतेस कल्पनासुद्धां असते किंवा नाहीं याची शंकाच आहे. सरकार म्हटलें म्हणजे एकदम " कलेक्टरसाहेब " रयतेच्या डोळयांपुढें उभे रहातात. तिच्या जमिनीबाबत सर्व तंटयांचा निकाल त्यांच्याच अधिकारांत होतो व जिल्ह्यांतील फौजदारी खटले त्यांच्याचसमोर चालून शांतता प्रस्थापित करण्याचा त्यांस अधिकार असल्यामुळें अडाणी शेतकऱ्यांस तेच 'मायबाप' वाटल्यास नवल नाहीं. यामुळें निदान सामान्य जनतेच्या दृष्टीनें हिंदुस्थानचें राज्य दिल्ली व सिमला येथून चालविण्यांत येत नसून जिल्ह्यांतील मुख्य ठाण्यावरून चालविण्यांत येतें असें म्हटल्यास अतिशयोक्ति होणार नाहीं.

हिंदुस्थानांत एकंदर सुमारें २०० जिल्हे असून प्रत्येकावर कलेक्टरची नेमणूक झालेली असते. या जिल्ह्यांचें वर्णन मॉंटग्यु-चेम्सफर्ड रिपोर्टांत पुढें दिल्याप्रमाणें केलेलें आढळून येतें:—" प्रत्येक जिल्ह्याचें साधारण क्षेत्रफळ अदमासें ४४३० चौरस मैल किंवा " या ॔ ॰ " परगण्याच्या तीन चतुर्थांश आहे. कांहीं यापेक्षां फारच मोठे आहेत. मैमनसिंग जिल्ह्यांतील लोकवस्ती स्वित्झर्लंडमधील एकंदर लोकसंख्येपेक्षां अधिक आहे. क्षेत्रफळांत व लोकसंख्येंत विजगापट्टण जिल्हा " डेनमार्क "पेक्षां मोठा आहे. संयुक्तप्रांतांत जिल्हे लहान व लोकवस्ती दाट असून प्रत्येक कलेक्टरच्या ताब्यांत

"नार्फोक" परगण्याइतका मोठा जिल्हा असतो, व त्यांतील लोकसंख्या "न्यू-झीलंड" देशांतील लोकसंख्येपेक्षां अधिक भरते. तसेंच तिरहुट भागचा कमिशनर कॅनडांतील लोकसंख्येपेक्षां जास्त लोकसंख्येवर राज्य करतो."

जिल्ह्याच्या पोटभागांवर विलायतेहून नवीनच आलेल्या सिव्हिल सर्व्हंटची नेमणूक होते; त्यास डेप्युटि कलेक्टर म्हणतात. नॉन रेग्युलेशन प्रांतांत कलेक्टर व डेपुटि कलेक्टर यांस अनुक्रमें डेप्युटि कमिशनर व असिस्टंट कमिशनर अगर एक्ट्रा असिस्टंट कमिशनर म्हणण्याचा प्रघात आहे. डेप्युटि कलेक्टर व एक्ट्रा असिस्टंट कलेक्टर प्रॉव्हिन्शियल सर्विस मधूनही निवडण्यांत येतात. त्यांस सबडिविजनल अधिकारी म्हणतात. मद्रासमध्यें जिल्हे फारच मोठे असल्यामुळें त्यांचे चारपेक्षां कमी पोटविभाग पाडून चालत नाहीं. इतर प्रांतांत कमी पाडले तरी चालण्यासारखें असतें. मद्रास व बंगाल प्रांतांत जिल्हाधिकारी जिल्ह्यांतील मुख्य ठाण्यास रहात नाहींत. त्यांच्या हद्दींत स्वतंत्र कोर्ट, खजिना, जेल वगैरेंची सोय केलेली असते. मुंबईंत व संयुक्तप्रांतांत कलेक्टरचें ठाणें जिल्ह्याच्या राजधानींसच असतें. त्याच्या हाताखालील अधिकाऱ्यांस न्याय व अंमलबजावणी हीं कामें करावीं लागतात. हे अधिकारी म्हणजे तालुकाधिकारी मामलेदार किंवा उत्तरेंतलि तहसीलदार असून त्यांची नेमणूक सबॉर्डिनेट सर्व्हिसमध्यें करण्यांत येते. (येथें या सर्विसेस अगर नोकऱ्यांसंबंधीं थोडा खुलासा करणें इष्ट आहे. सरकारी नोकऱ्यांचे तीन प्रकार आहेत. सर्वांत वरिष्ठ दर्जाचे नोकर म्हणजे इंडियन सिव्हिल सर्व्हंट होत. ते विलायतेंतून शिकून आलेले असतात, व ती भारतीय नोकरी समजली जात असल्यामुळें त्यांना देशांतील कोणत्याही भागांत काम करावें लागतें. यंदांपासून या नोकरांची भरती थोडया प्रमाणांत हिंदुस्थानांत करण्यांत येऊं लागली आहे. परंतु त्यांना विलायतेंत शिक्षण घ्यावें लागतेंच. त्यांच्या खालोखाल म्हणजे "प्राव्हिन्शियल सिव्हिल सर्विस" व अगदीं कनिष्ठ प्रतीची नोकरी म्हणजे "सबॉर्डिनेट सर्व्हिस" होय. या दोहोंची भरती प्रांतांतच होते. त्यांच्या पगारांचें मान फार हलकें असतें.) त्यांच्या मदतीस नायब-तहशीलदार म्हणून कनिष्ठ अधिकारी उत्तरेंत नेमलेले आहेत. सबडिव्हिजनल अधिकारी, तहसीलदार व नायब-तहसीलदारांवर देखरेख ठेवतो. सबडिव्हिवजनल अधिकाऱ्यांच्या हातीं अनेक खेडीं असून तपासनीस, पटवारी, कुळकर्णी वगैरे ग्राम अधि-

कार्‍यांकरवीं तो त्यांचा कारभार हांकतो. खेड्याचा मुख्य पाटील असून मद्रासमध्यें त्यास मॅजिस्ट्रेटचा अधिकार लहान प्रमाणांत दिलेला आढळतो. पटवार्‍यांचें काम म्हणजे गांवचे हिशेब तयार ठेवणें, नोंदणीबुकें तपासून तयार ठेवणें, व जमीनमहसुलास उपयुक्त अशा सर्व कागदपत्रांची नीट व्यवस्था लावणें हीं होत. प्रत्येक खेड्यांत पाटील, पटवारी किंवा कुळकर्णी, चौकीदार वगैरे सरकारी अधिकारी असून ग्रामव्यवस्थेबद्दल त्यांना जबाबदार धरण्यांत येतें. यांचे अधिकार वंशपरंपरागत असतात व त्यांना सरकारांतून बिन-सार्‍याची जमीन फुकट दिलेली असते.

२. कमिशनर.

एका डिव्हिजनमध्यें चार पांच जिल्हे असतात. डिव्हिजनवरील अधि-कार्‍यास कमिशनर म्हणतात. प्रांतिक सरकार व कलेक्टर यांच्या दरम्यान हे कमिशनर असून त्यांचा दर्जा कलेक्टरापेक्षां वरिष्ठ प्रतीचा असला तरी अधि-कार व सत्ता मर्यादित असते. मद्रासशिवाय इतर सर्व प्रांतांत कमिशनरांची नेमणूक केलेली आहे व त्यांस आपल्या भागांतील जिल्ह्यांवर सर्व साधारण देखरेख करणें व जमीनमहसुलाच्या तंट्यांतील अपिलांचा निकाल करणें हीं कामें करावीं लागतात. लॉर्ड बेंटिंगच्या अमदानींत जेव्हां प्रथम कमिशनर नेमण्यांत येऊं लागले त्यावेळीं रेग्युलेशन प्रांतांत त्यांना कारभारास व जमीन-महसूल गोळा करण्यास जरूर ते सर्व अधिकार दिलेले असून शिवाय दिवाणी व फौजदारी कोर्टाचे कांहीं अधिकार ते चालवीत. परंतु पुढें ते कमी करण्यांत येऊन डिस्ट्रिक्ट कोर्टाकडे सोंपविण्यांत आले. याप्रमाणें अधिकारांत छाटा-छाट होत गेली. इतकेंच नव्हे, तर कमिशनरच्या जागा अजिबात बंद कराव्यात असें लोकमत बनलेलें दिसून येतें. नामदार गोखले यांनीं अशी सूचना केली होती कीं, कमिशनरच्या जागा बंद करण्यांत याव्या व कले-क्टरच्या मदतीस प्रांतिक कौन्सिलांप्रमाणें सरकारी व बिनसरकारी सभासदांचें डिस्ट्रिक्ट कौन्सिल नेमण्यांत येऊन त्याच्या संमतीनें त्यानें काम करावें. मुंबईंत या कमिशनरांस इतर प्रांतांपेक्षां अधिक मान मिळतो व सिंधच्या कमि-शनरास तर प्रांतिक सरकारनें आपले कांहीं कार्यकारी अधिकार व सत्ता दिल्यामुळें त्यास " प्रांतिक सरकारच्या हुकमतीखालील कनिष्ठ सरकार" म्हणण्याचा प्रघात पडला आहे.

कमिशनरास जिल्ह्यांवर सर्वसाधारण देखरेख व रेव्हिन्यु खात्यांतील अपिलांचा निकाल हींच मुख्य कामें असतात हें मागें सांगितलेंच आहे. जमाबंदीच्या वेळीं त्याची सल्ला घेण्यांत येते. जमीनमहसूल गोळा करणें, साऱ्याची तहकुबी देणें, व कित्येक प्रांतांत सूट देणें त्याच्याच हातीं असतें. तसेंच रेव्हिन्यु खात्यांत वरिष्ठ अधिकारी नेमणें, सरकारी नियमान्वयें शेतकऱ्यांस तगाई देणें व अज्ञानांच्या इस्टेटींची व्यवस्था पाहणें हीं कामें त्यासच पहावीं लागतात. कलेक्टरच्या जमाखर्चावर त्याची हुकमत चालते. म्युनिसिपालिटयांच्या कारभाराचें निमंत्रणही तोच करतो.

मुंबईशिवाय इतर प्रांतांत रेव्हिन्यू खात्याचा कारभार पाहण्यास एका बोर्डाची अगर "फिनॅनशियल कमिशनर" म्हणून अधिकाऱ्याची योजना केलेली असते. बोर्ड अगर कमिशनर प्रांतिक सरकारच्या संमतीनें जमीनमहसुलाचें सर्व काम करतात. मद्रासमध्यें या रेव्हिन्यु बोर्डाचे सभासद अबकारी व जमाबंदी खात्यांची व्यवस्था पाहतात. तेथें त्यांची संख्या चार आहे. त्यांपैकीं दोहोंकडे रेव्हिन्यु खातें, तिसऱ्याकडे जमाबंदी (Land Revenue Settlement) व लँडरेकॉर्ड खातें व चौथ्याकडे मीठ, अबकारी, जकात, प्राप्तीवरील कर वगैरे खातीं, अशी वाटणी केलेली आहे. इतर प्रांतांत या सर्व खात्यांवर पृथक् पृथक् अधिकारी असतात. संयुक्त प्रांतांत या बोर्डांत दोनच सभासद आहेत व मध्यप्रांत, पंजाब व ब्रह्मदेश येथें त्याचें काम एकटाच फिनॅनशियल कमिशनर पाहतो.

३. कलेक्टर.

जिल्ह्याचा मुख्य अधिकारी कलेक्टर असतो. त्याची नेमणूक प्रथम वॉरन् हेस्टिंग्सच्या काळीं होऊं लागली. कॉर्नवॉलिसच्या अमदानींत त्यास डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट व डिस्ट्रिक्ट जज्ज या दोघांचे आधिकार देण्यांत आले. थोड्याच वर्षांत जज्जाचें काम कमी करण्यांत येऊन फौजदारी आधिकार फक्त तो बजावूं लागला. सध्यां तो रेव्हिन्यु खात्याचे व फर्स्टक्लास मॅजिस्ट्रेटचे अशीं दोन्हीं कामें करतो. त्याच्या हुद्यावरून जमीनमहसूल वसुलीचें काम त्यास करावें लागतें, हें तर दिसतच आहे, परंतु त्यापेक्षां जोखमीचें व नाजूक काम म्हणजे शेतकरी व सरकार यांचे हितसंबंधांत बिघाड होऊं न देणें हें

होय. ह्याकरतां त्यास फार दक्ष असावें लागतें. तसेंच शेताची वांटणी, हक्क नोंदणी, गहाण, विक्री व जमीनदार व त्यांचीं कुळें यांच्या तंटयाचे निकाल इत्यादि कामांत त्याचा बराच वेळ मोडतो. यामुळें प्रत्यक्ष रयतेशीं संबंध येऊन तिच्या स्थितीची त्यास चांगली माहिती होते. दरवर्षी त्यास आपल्या जिल्ह्याच्या कारभाराचा रिपोर्ट सरकारास करावा लागतो. त्या वेळीं इतर प्रसंगीं मिळालेल्या माहितीचा चांगला उपयोग होतो. तसेंच ती स्थिति सुधारण्यास काय उपाय योजावेत याबद्दल व सर्वसाधारण जिल्ह्याचें हवामान, पीकपाणी आरोग्य यावर नुसते भाराभर आंकडे न देतां तुलनात्मक विचार प्रदर्शित करून कमी जास्त सूचना कराव्या लागतात. शेतकऱ्यास तगाई देणें, पिकाची आणेवारी करून बाजारभावानें किंमत ठरविणें, लागवडीखाली आलेल्या नवीन शेतांची सर्वे करून सरकारसारा ठरविणें व जिल्ह्याच्या खजिन्याबद्दल जबाबदार राहणें हीं रेव्हिन्यु खात्याकडील कामें त्याच्याकडे सोंपविलीं असतां-ही इतर स्थानिक कारभारावर त्यास देखरेख करावी लागते. अबकारी, प्राप्तीवरील कर, स्टँप व अन्य खात्यांची वसुली तोच करतो. दुष्काळांत दुष्काळ निवारणार्थ कामें सुरूं करणें त्यास भाग पडतें. म्युनिसिपालिटयांच्या कारभारावर देखरेख करून त्यांस योग्य सल्ला देणें हें त्याचेंच काम आहे. बऱ्याच डिस्ट्रिक्टबोर्डांचा तो अध्यक्ष असतो व तालुकाबोर्डाच्या मदतीनें खेडयां-तील रस्ते, शाळा, दवाखाने व आरोग्य यांची सुधारणा त्यास करावी लागते.

जिल्हाधिकारी या नात्यानें आपली जबाबदारी पार पाडण्यास त्यास मुख्य ठाण्यावर सर्व काळ राहून चालत नाहीं. रयत व सरकार यांच्यामधील तो दुवा असल्यामुळें सरकारास रयतेची सर्व माहिती पुरविणें त्याचें कर्तव्य आहे. याकरतां निदान वर्षांतून हिवाळ्यांत चार महिने त्यास फिरतीवर जाऊन सर्व प्रश्नांची चौकशी करावी लागते. हिंदुस्थानसारख्या देशांत कले-क्टरसारख्या परकीय अधिकाऱ्यास प्रजेच्या चालीरीती, आवडनिवड, गरजा, दुःखें वगैरे समजावून घेण्याची इच्छा असल्यास मुख्य ठाण्यावर ऐषआरामांत पडून चालणार नाहीं. हाताखालील सर्व अंमलदार देशी असल्यामुळें ते आपलें कर्तव्य कितपत बजावतात हें कळण्यास फिरतीशिवाय दुसरा मार्ग नसतो. तालुक्यांचा जमाखर्च तपासणें, चुकांबद्दल अधिकाऱ्यांस जबाबदार धरणें व नित्यपरिपाठांतील कामकाजांबद्दल प्रश्नोत्तरें करणें वगैरे कामें फिरतीवरच करतां

येतात. त्यास फर्स्ट क्लास मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार असल्यामुळें डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट या नात्यानें दोन वर्षांची तुरुंगाची व १००० रु. दंडाची शिक्षा तो देऊं शकतो. कार्यबाहुल्यामुळें फौजदारी खटले त्यास चालवितां येत नाहींत परंतु इतर मॅजिस्ट्रेटवर त्याची नजर असते. जिल्ह्यांत शांतता ठेवण्याची जबाबदारी त्याचेवरच आहे. पोलीस खात्यावर त्याचा बऱ्याच प्रमाणांत ताबा चालतो.

कलेक्टर एक अनियंत्रित अधिकारी असून अरेरावी करण्यास त्यास मोकळीक असते असा समज होण्याचा संभव आहे. त्यास असंख्य अधिकार असले तरी सरकारनें घालून दिलेल्या नियमानुसारच त्यांचा उपयोग करावा लागतो. जिल्ह्याचा कारभार कसा करावा, धोरण कसें ठेवावें, शांतता राखण्यास कोणते उपाय योजावेत, कोणत्या वेळीं आपली सत्ता कशी गाजवावी, यासंबंधीं सरकार त्यास ठरीव नियमांद्वारें शिक्षण देतें व त्यांस अनुसरूनच जिल्ह्याचा कारभार होत असतो. कामिशनर त्यास वेळोवेळीं सूचना व सल्ला देतोच. यावरून तिऱ्हाईतास वाटतें त्याप्रमाणें अमर्यादित स्वातंत्र्य त्यास असत नाहीं, हें दिसून येईल.*

* "The Indian Collector is a strongly individualised worker in every department of rural well-being, with a large measure of local independence and local initiative. As the name of the collector-magistristrate implies, his main functions are two-fold. He is a fiscal officer, charged with the collection of the revenue from the land and other sources; he is also a revenue and a criminal judge, both of first instance and in appeal. He does in his smaller local sphere all that the Home Secretary superintendents in England, and a great deal more, for he is the representative of a paternal and not of a constitutional government. Police, jails, education, municipatities, boards, sanitation, dispensaries, the local taxation and the imperial revenue of his district are to him matters, of daily concern, He is expected to make himself acquainted with every phase of the social life of the natives, and with each natural aspect of the country. He should be a lawyer, an accountant, a financier and a ready writer

प्रत्येक जिल्ह्यांत पाब्लिक वर्क्स, शिक्षण, पोलीस, जंगलें, शेतकी, आरोग्य, वैद्यक वगैरे खातीं असून हल्लींप्रमाणें त्यांचा कारभार स्वतंत्र अंमलदारांकडे सोंपविण्यापूर्वी कलेक्टरच त्याबद्दल जबाबदार असे. सध्यां या सर्व खात्यांवर स्वतंत्र अधिकारी असून ते आपला कारभार त्या खात्याच्या मुख्य प्रांतिक अधिकाऱ्याच्या हुकमतीखालीं करतात. या व्यवस्थेमुळें मुख्य इंजिनियर, शिक्षणखात्याचे डिरेक्टर, पोलीस खात्याचे इन्स्पेक्टर–जनरल, वैद्यकीय खात्याचे सर्जन–जनरल, आरोग्यखात्याचे कमिशनर, तुरुंगाचे इन्स्पेक्टर-जनरल वगैरे बऱ्या अंमलदारांची नेमणूक प्रांतिक सरकारास करावी लागते. जिल्ह्यांतील पोलिसांवर "सुपरिंटेंडंट ऑफ पोलिस" या अधिकाऱ्याची देखरेख असते, परंतु त्यांच्या हालाचालीबद्दल व तालुकानिहाय वांटणी करतांना सुपरिंटेंडंटला कलेक्टरचे हुकूम मान्य करावे लागतात. जिल्ह्यातील तुरुंगावर जिल्ह्याचा सिव्हिल सर्जन देखरेख करतो व सर्वसाधारण आरोग्याविषयक प्रश्नांवर कलेक्टरला सल्ला देतो. मुंबई प्रांतांत मीठ, अफू, जकात, अबकारी हीं खातीं कमिशनरच्या हातीं आहेत. व सिंधचा कमिशनर आपल्या हद्दींत त्यांची व्यवस्था पहातो. मुंबई बंदराकरतां एक स्वतंत्र कस्टमचा (जकातीचा) कलेक्टर असून त्याच्या मदतीस ६ असिस्टंट कलेक्टर्स आहेत. मुंबई व सिंधमधील सर्व बंदरें वगळल्यास इतर ठिकाणीं मिठावर व जकातीवर एका स्वतंत्र कलेक्टरची देखरेख चालते. जिल्ह्यांत अफू व अबकारी खातीं कलेक्टराकडेच असतात. हक्कनोंदणी बुकें, रजिष्टरें तयार करणें, शेतांचें रेकार्ड ठेवणें व सर्वे करणें हीं कामें जमाबंदी करणाऱ्या कमिशनरकडे सोंपविलेलीं असतात.

४. न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची विभागणी.

कलेक्टरची सत्ता दुहेरी आहे हें मागें सांगितलेंच आहेच. जिल्ह्याच्या कारभारास लागणारी सत्ता तो गाजवितो. जिल्ह्यांतील गुन्हेगारी नाहींशी करण्यास फौजदारी अधिकार तोच बजावितो. डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट या नात्यानें न्यायाचा निवाडा करणारा अधिकारी व शांतताभंग होतो म्हणून अपराध्यास

of state papers. He ought also to possess no mean knowledge of agriculture, political economy and engineering."

Sir William Hunter.

कोर्टापुढें खेंचणारा अधिकारी हे एकच असल्यामुळें या दोन्ही स्वतंत्र खात्यांचा संबंध फारच गुंतागुंतीचा झाला आहे. पोलिस अधिकारी म्हणून गुन्हेगारांवर आरोप शाबीत करण्यास लागणारा पुरावा त्यास जमवावा लागतो. त्याजकडेच त्या पुराव्याचा शहानिशा करण्याचें काम देणें म्हणजे अत्यंत गैरशिस्त होय, अशी ओरड आज अनेक वर्षें करण्यांत येत आहे. न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत करून कलेक्टरचे मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार कमी करावेत, व सबार्डिनेट जज्जास मॅजिस्ट्रेटचें काम सांगावें अशी सूचना गेलीं पन्नास वर्षें करण्यांत येत आहेत. आजमितीस अशी फारकत इलाख्यांच्या राजधानींत केलेली आहे. मद्रासमध्यें जिल्ह्यांतील दुय्यम रेव्हिन्यु अधिकारी मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार चालवीत नाहींत. बंगालमध्यें प्रॉव्हिन्शियल सर्व्हिसमध्यें दोन्ही खात्यांची फारकत झाली असून जमीनीबाबत खटल्यांचा निकाल करण्यास स्वतंत्र अधिकारी आहेत. ब्रह्मदेशांत दोन्ही खात्यांवर स्वतंत्र अंमलदार आहेत. ब्रिटिश हिंदुस्थानांत या प्रश्नावर आज अनेक वर्षें रण माजून दोन्ही पक्षांनीं आपल्याकडून शिकस्तीचे प्रयत्न केले; परंतु कांहींच तडजोड होऊं शकली नाहीं. नवीन सुधारणांचा कायदा अंमलांत आल्यावर न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत करावी म्हणून अनेक ठराव प्रांतिक कायदे कौन्सिलांत पास झाले आहेत व त्याप्रमाणें सरकार कोठें कोठें वागूंही लागलें आहे.

कलेक्टरला हे दोन्ही अधिकार कसे प्राप्त झाले हें पाहूं गेल्यास दीडशें वर्षांपूर्वीच्या काळाचें परीक्षण करावें लागेल. सन१७६५पासून ईस्ट इंडिया कंपनीचें व्यापारी धोरण लयास जाऊन राज्यलोभानें हिंदुस्थानांत मुलुखगिरी करण्याची तिची इच्छा अनावर झाली. लष्करी व इतर खात्यांचा खर्च वाढला व उत्पन्नांत तूट येऊं लागल्यामुळें येनकेनप्रकारेण ती भरून कशी काढतां येईल इकडे तिची दृष्टि लागली. त्याच वेळीं विलायतेंतील भागीदारांस जादा नफा वाटावा लागल्याळें इकडे शक्य त्या उपायांनीं पैसा मिळविण्याचें धोरण स्वीकारल्याशिवाय कंपनीस गत्यंतर नव्हतें. या परिस्थितींत जिल्हाधिकारी सरकारसारा अनिश्चित प्रमाणांत मागूं लागले व रयत तो भरण्याची टाळाटाळ करूं लागली. सरकारी मागणी न्याय्य आहे कीं नाहीं, हें ठरविण्याचें काम स्वतंत्र न्यायकोर्टाकडे दिल्यास अन्याय शाबीत होऊन सरकारची नाचक्की होणार, हा

प्रसंग टाळण्यास कलेक्टरला फौजदारी व दिवाणी अधिकार देणें हा एकच मार्ग सरकारास दिसून वॉरन हेस्टिंग्सच्या काळीं न्याय व अंमलबजावणी खातीं एकाच कलेक्टरकडे सोंपविण्यांत आलीं. एकंदर लोकसंख्येच्या मानानें इंग्रज लोक फारच थोडे असल्यामुळें सर्व सत्ता त्यांच्या हातीं एकवटल्याखेरीज त्यांचें काम होणें शक्य नाहीं असें दुसरें कारण सांगण्यांत येतें. यामुळें कामाची दिरंगाई न होतां राज्यकारभाराचा गाडा सुरळीत चालतो, असें सरकारचें म्हणणें होतें. तसेंच हिंदी रयतेचीं गाऱ्हाणीं समजून घेण्यास कलेक्टरला न्यायाधिकारी या नात्याचा फारच उपयोग होण्याचा संभव आहे, असेंही या धोरणाचें समर्थन करण्यांत येतें. या व्यवस्थेमुळें अधिकाऱ्यांच्या जागा कमी राहून खर्चाची बचत होते, या सबबीवर वॉरन हेस्टिंग्सनें कलेक्टरकडे हीं दोन्हीं कामें सोंपविलीं. परंतु पुढें लवकरच त्यास हें करणें अप्रशस्त वाटल्यामुळें दिवाणी दाव्यांचा निकाल करण्यास देशी 'अभिल' अधिकारी व फौजदारी खटले चालविण्यास 'फौजदार' नेमण्यांत आले. त्याचवेळीं जमीनमहसूल व इतर उत्पन्नांची व्यवस्था प्रांतिक "कौन्सिलें" (कमिट्या) नेमून त्यांच्यामार्फत करण्यांत आली.* परंतु ही फारकत केल्यामुळें जमीनदार व कुळांचे तंटे वाढले व अधिकाऱ्यांत वैमनस्य उत्पन्न होऊन कारभार नीट चालेना. ही स्थिति सुधारण्यास डिरेक्टरांचा हुकूम होतांच लॉर्ड कॉर्नवालीसनें पुन्हां कलेक्टरला सर्व अधिकार देऊन टाकिले. याप्रमाणें पुनरपि कलेक्टर रेव्हिन्यु अधिकारी, प्रांतिक सरकारचा प्रतिनिधी, मॅजिस्ट्रेट व जज्ज या सर्वांची सत्ता एकटाच गाजवूं लागला. परंतु या नवीन पद्धतीनें बराच घोटाळा माजल्यामुळें सन १७९३त पुन्हां कॉर्नवालीसनें दिवाणी व फौजदारी अधिकार निरनिराळ्या अधिकाऱ्यांकडे सोंपवून कलेक्टरला आपल्या कारभाराबद्दल त्यांच्यापुढें जाब देणें भाग पाडलें. या व्यवस्थेनें रयतेस न्याय मिळून सरकारास हवा तसा वसूल गोळा करणें कठीण झालें. तेव्हां पुन्हां सर्व उलाढाल केली जाऊन न्याय व अंमलबजावणी खात्यांचें एकीकरण करण्यांत आलें. पुढें कांहीं वर्षांनीं कलेक्टरचे दिवाणी अधिकार राजकारभारास उपयोगी नसल्यामुळें ते कमी करण्यांत येऊन एका नवीन जज्जाच्या स्वाधीन करण्यांत आले. शांतता व कायदा प्रस्थापित

* "Administrative Problems of British India," Joseph Chailley.

करण्यास लागणारे फौजदारी व मॅजिस्ट्रेटचे अधिकार पूर्वीप्रमाणेंच कलेक्टरच्या हातीं ठेवण्यांत आले, व हीच व्यवस्था आजमितीस चालत आहे. सन १८६१ सालीं पोलीस खात्याची स्थापना झाल्यावरसुद्धां शांतता व सुव्यवस्था राखण्याच्या कामीं पोलीसवरील कलेक्टरचा ताबा पूर्ववत् कायम राहिला.

कलेक्टरला ही दुहेरी सत्ता देण्यास तयार असलेला पंथ या व्यवस्थेचें समर्थन पुढीलप्रमाणें करतोः—

(१) राज्याच्या सुरक्षिततेस सत्तेचें एकीकरण करणें अवश्य आहे.

(२) न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत केल्यास कलेक्टरला रयतेची गाऱ्हाणीं समजून घेण्याचा मार्ग रहात नाहीं. तिच्या गरजांचें ज्ञान न झाल्यास प्रजेस हितावह असें सरकारी धोरण ठेवणें कठीण जाईल.

(३) आज शांत वाटणाऱ्या जिल्ह्यांत केव्हां दंगेधोपे होतील याचा नेम नसल्यामुळें संकटें उद्भवल्यावर दोन्ही खात्यांच्या अंमलदारांचें ऐक्य न झाल्यास घोटाळा माजण्याचा संभव आहे.

(४) हिंदी जनतेस या एकतंत्री अधिकाऱ्याचे मार्ग पसंत असून त्यानें जलद दिलेले निकाल स्वतंत्र कोर्टांत दिरंगाईनें केलेल्या श्रेयस्कर निवाड्यापेक्षां जास्त पसंत पडतात. या खात्यांची फारकत करा अशी ओरड करणारे लोक फारच अल्पसंख्याक असून सरकारविरुद्ध असंतोष पसरविण्याचाच त्यांचा उद्देश असतो.

(५) दोन्ही अधिकार एकाच अंमलदाराकडे दिल्यामुळें खर्चाची बचत होते.

(६) यामुळें कज्जांचा निर्णय अन्यायानें होतो असें सिद्ध करतां येणार नाहीं.

(७) कलेक्टरचा सर्व जिल्ह्यांत दरारा रहातो.

याविरुद्ध पक्षाचें म्हणणें असें कीं, कलेक्टर विरुद्ध अपील करतां येतें हें खरें, परंतु जमिनदार व सरकार यांच्यामधील तंट्यांचा निर्णय करतांना कलेक्टरचा त्यांशीं संबंध येत असल्यामुळें न्याय मिळेल म्हणून कशावरून? जिल्ह्यांतील गुन्हे हुडकून काढून आरोपीस शिक्षा करणें कलेक्टरचें काम आहे. त्यामुळें संशयावरून कोणासही पकडून त्याची स्वतःच चौकशी करावी, किंवा आपल्या दुय्यम अधिकाऱ्याकडून ती करवून आपण अपील चालवावें व मर्जीनुसार त्याचा निकाल लावावा हें त्याच्याच हातचें असतें. दुय्यम मॅजिस्ट्रेटचें सर्व भवितव्य त्याच्याच हातीं असल्यामुळें त्याच्याकडून मनोदेवतेस स्मरून

चोख न्याय करण्याचें काम होणें शक्य नाहीं. कांहीं ठिकाणीं मॅजिस्ट्रेटचें काम करूनहि त्यास सिविल जज्जाचें काम करावें लागत असल्यामुळें कामांत असावा तितका चोखपणा रहात नाहीं. या कारणास्तव "हल्लींच्या व्यवस्थेचा अनिष्ट परिणाम होऊन जिल्ह्यांत शांततास्थापनार्थ उद्भवलेल्या फौजदारी खटल्यांत न्यायकोर्टांस आवश्यक शांत व निःपक्षपाती वातावरणाचा अभाव आढळून येतो."

या वादग्रस्त प्रश्नाचा ऊहापोह अनेक प्रसंगीं झालेला आहे. त्यावर अनेक ठरावांच्याद्वारें लोकमत प्रसिद्ध करण्यांत आलें आहे. सन १८३९त लॉर्ड ऑकलंडच्या अमदानींत बंगालमध्यें कलेक्टरकडे असलेले मॅजिस्टेट्चे अधिकार कमी करण्यांत आले होते. सन १८७३त पंजाबचे लेफ्टनंट गव्हर्नर सर हेन्री डेविस यांनीं पंजाबमधील कलेक्टरचे दिवाणी न्यायाधिकार कमी करण्यांत यावेत अशी शिफारस केली होती. मुंबई हायकोर्टाचे सर रेमंड वेस्ट यांनीं न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत करणें श्रेयस्कर आहे अशी लॉर्ड डफरीन यांची खात्री करून दिली होती. सन १८६०त सर बार्टल फ्रिअर बंगालमध्यें पोलीस व न्याय या खात्यांची फारकत करण्यास अनुकूल होते. सन १८८१त क्रिमिनल प्रोसिजर कोड तपासणाऱ्या कमिटीनें "आमच्यामतें मॅजिस्ट्रेटला फौजदारी अधिकार देणें फार धोक्याचें आहे" असें बंगाल सरकारास कळविलें होतें. सन १८९८त भारतमंत्र्यास लॉर्ड हॉबहाऊस, सर रिचर्ड गार्थ, सर चार्लस सार्जंट वगैरे नामांकित न्यायाधीशांनीं एक विनंतिपत्र पाठविलें होतें. त्यांत न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत करण्याची जोरानें शिफारस केलेली असून कलेक्टरचें " कॉन्स्टेबल, मॅजिस्ट्रेट, पब्लिक प्रॉसिक्यूटर व क्रिमिनल जज्ज, रेविन्यु कलेक्टर व रेविन्यु अपिल कोर्ट," असें मजेदार वर्णन केलेलें आहे. लॉर्ड कर्झननें या प्रश्नावर प्रांतिक सरकार व हायकोर्ट यांचे अभिप्राय मागविले होते. परंतु त्यांपासून कांहींच फलप्राप्ति झाली नाहीं. फक्त सन१९०२च्या पोलीस कमिशनच्या शिफारशीवरून कमिशनर व कलेक्टर यांचा पोलिसावरील ताबा थोड्या प्रमाणांत शिथिल करण्यांत आला. सन १९०८ मधील गव्हर्नर जनरल च्या कार्यकारी कौन्सिलचे होम मेंबर सर हार्वे ॲडाम-

* Sir Harvey Adamson. Budget speech, 1908.

सन यांनीं बंगाल व पूर्वबंगालमध्यें न्याय व अंमलबजावणी खात्यांची फारकत करण्याचें अभिवचन दिलें होतें, परंतु तें पाळण्यांत आलें नाहीं.

याप्रमाणें या प्रश्नाचा बऱ्याच प्रसंगीं काथ्याकूट झाला होता. बऱ्या अधिकाऱ्यांचे अभिप्राय वर दिलेच आहेत. न्याय व अंमलबजावणी खातीं कलेक्टरच्या हातीं असल्यामुळें त्याचा दरारा अगर "प्रेस्टिज" राहून वजन वाढतें असें म्हणणारा एक पक्ष आहे. परंतु त्यास सर ॲडामसन यांनींच या पद्धतीमुळें दरारा न राहतां सरकारचा कमकुवतपणा मात्र नजरेस येतो, असें उत्तर दिलें आहे.†

तसेंच फारकत केल्यास दुहेरी खर्च वाढतो हें म्हणणें मि.रमेशचंद्र दत्त यांनीं स्वतः डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्ट्रेट असतां एक बिनखर्चाची योजना तयार करून खोडून काढिलें होतें. डिस्ट्रिक्ट मॅजिस्टेट सन १८९८च्या विनंतीपत्रांत वर्णन केलेले सर्व अधिकार गाजवीत नाहीं; तसें करण्यास त्यास सवड नसून फौजदारी खटलेसुद्धां तो दुय्यम मॅजिस्ट्रेटकडून चालवितो; तसेंच सेशन्स जज्जाकडे या खटल्यांत अपील गुदरण्याचा गुन्हेगारांस हक्क आहे व त्याच्यावर हायकोर्टाकडे त्यास धांव मारतां येते; यामुळें अन्याय होण्यास फारशी जागा नाहीं, अशी विचारसरणी व्यक्त करणाराचें कौतुक करावें तितकें थोडेंच आहे. ह्या विचारांस सुधारलेल्या राष्ट्रांत थारा मिळणें शक्य नाहीं. जे अधिकार फारसे उपयोगांत आणले जाणार नाहींत या भरंवशावर अधिकाऱ्याच्या हातीं ठेवण्यांत येतात, ते कधींकाळीं बजावले तर प्रजेवर कसें संकट कोसळेल याचा जे विचार करीत नाहींत त्यांवर विचारशून्यत्वाचा आरोप केल्यास गैर होईल असें कोणासही म्हणतां येणार नाहीं. अपिलाच्या हक्कामुळें अन्याय होणार नाहीं असें सांगण्यांत येतें, पण याचा फायदा घ्यावयाचें म्हटल्यास प्रत्येक खटल्यांत कलेक्टर-मॅजिस्ट्रेटच्या निकालाची सत्यता अपिलानेंच ठरवावी लागेल. इतकें करण्यापेक्षां अपिलकोर्टाकडे प्रथमच धांव ठोकून कलेक्टराच्या निकालाची परीक्षा पाहण्याचें टाळल्यास बराच कालक्षेप व द्रव्यहानि टाळतां येण्यासारखी आहे. सरकारच्या कांहीं

† "The continuation of functions in such a condition of society (where ordinary legal processes are possible) is a direct weakening of the prestige of the Executive."

टीकाकारांनीं या अधिकारांची फारकत करून दोन चार जिल्ह्यांत प्रयोग करून पाहण्यांत यावा अशी सूचना केली होती व सन १९०८ मध्यें सर अॅडामसननीं तसें करण्याचें कबूल केलें होतें; परंतु पुढें सरकारचा विचार कां बदलला व हे प्रयोग कां करून पाहण्यांत आले नाहींत, हें समजत नाहीं. या प्रश्नावरील हिंदी जनतेच्या म्हणण्यास विलायतेंत हल्लीं पाठबळ मिळूं लागलें आहे. मि. रॅम्से मॅक्डोनल्ड म्हणतातः—

"The view that the Collector is ruler over a district for the order as well as good government, and that therefore he should retain the authority of a Magistrate controlling the police force and criminal courts of his districts, is the best that can be taken in favour of the union of the two functions. But, it affords no reason why the Collector should have judicial powers, though it may decide that he should be at the head of the police. Indeed, it is most objectionable that the officer responsible for collecting evidence and prosecuting through the police should be the Judge who tries the case, or that the head of the police should be a Magistrate who is also the head of the district Criminal Courts."...... "No one can well resist the conclusion that it is desirable that the separation should take place and the Civil Service should become purely Executive in its work...... When there was no efficient bar in India, when there was no critical legal opinion there, when there was one man in the midst of a great district which he had to govern of his own will, the union of the two great functions of Government—the executive and the judiciary—in one service was not only possible, but may have been imperative. India has now outlived those conditions, however."

५. ग्रामसमिति.

जिल्ह्याचा कारभार दुय्यम अधिकाऱ्याच्या मदतीनें कलेक्टर पाहतो, हें मागें आलेंच आहे. परंतु जिल्ह्यांत अनेक खेड्यांचा समावेश होत असल्या-मुळें तेथील व्यवस्था कशी असते हें आपणांस पाहिलें पाहिजे. कलेक्टर-

सारख्या बड्या अधिकाऱ्यास प्रत्यक्ष खेड्यावर देखरेख करणें शक्य नसल्यामुळें तें काम लहानमोठ्या अंमलदारांकरवीं पार पाडावें लागतें. इंग्रजी अमदानीपूर्वीची ग्रामव्यवस्था हल्लीं फारशी आढळून येत नाहीं. तिचे दोष मात्र अद्यापि कोठें कोठें दिसून येतात. तेव्हां इंग्रज सरकारच्या ग्रामव्यवस्थेचा विचार करण्यापूर्वीं फार प्राचीन काळची परंपरा कशी होती हें अवलोकन केल्यास तुलनात्मक दृष्टीनें दोहोंतील फरक चांगला दृष्टोत्पतीस येईल.

हिंदुस्थानसारख्या अफाट देशांतील शेंकडा ९० लोक खेड्यांतून वास्तव्य करतात, याचें मुख्य कारण ते शाकाहारी असून त्यांस शेतीशिवाय निर्वाहाचें इतर साधन नाहीं. सर्व देशांत लाखावर वस्तीचीं सुमारें ३० शहरें असून त्यांत व्यापारी, धंदेवाले, सावकार, कारखानदार, मजूर, भांडवलवाले धनिक व त्यांच्या ऑफीसांत रावणारे नोकर यांचाच भरणा विशेष दिसून येतो. परंतु यांचें महत्त्व एकंदर लोकसंख्येच्या मानानें फारच कमी आहे; हें खेड्यांतील लोकवस्तीशीं त्यांचें प्रमाण पाहिलें म्हणजे दिसून येईलः—

प्रांताचें नांव.	शहरांत राहणारे सेंकडा.	खेड्यांत राहणारे शेंकडा.	खेड्यांची सरासरी लोकसंख्या.
बंगाल.	६·५	९३·५	३५५.
बहार ओरिसा. ...	३·७	९६·३	३७९.
मुंबई.	१९	८१	६१२.
ब्रह्मदेश.	९·३	९०·७	२९१.
मध्यप्रांत.	८·५	९१·५	३२७.
मद्रास.	११·८	८८·२	६७८.
पंजाब.	११·९	८८·१	५३१.
संयुक्त प्रांत.	१०·२	८९·८	४००.

पुढील कोष्टकावरून ५०० पर्यंत, ५०० ते २०००, २००० ते ५००० व ५००० च्या पुढें लोकवस्ती आहे अशा चार वर्गांच्या खेड्यांत दर हजार लोकसंख्येची कशी वांटणी होते तें दिसून येईलः—

	५०० पर्यंत;	५०० ते २०००;	२००० ते ५०००;	५००० पुढें,
इंग्रजीं राज्यः—	३६०	४८३	१३८	१९
देशी राज्यः—	४२२	४५४	११४	१०

याप्रमाणें आज शेंकडों वर्षें हिंदी लोक खेडयांत रहात असून तेथील चालीरीति, ग्रामव्यवस्था, कृषिकर्मपद्धति व सर्व राहणी त्यांच्या चांगलीच आंगवळणीं पडली आहे. इतक्या दीर्घकाळांत अनेक संकटें निवारून जीव धरलेल्या ग्रामसमिति संस्थेची उत्पत्ति कशी झाली व अनेक संकटांतून तिचा निभाव कसा लागला याचा इतिहास फारच मनोरंजक आहे. फार प्राचीनकाळीं मानवी जात रानटी अवस्थेंतून पार पडल्यानंतर तिनें जंगलें तोडून निवासस्थान तयार केलें व आसपासच्या जमिनीची मशागत करून उपजीविका करण्यास प्रारंभ केला. यामुळें चिरस्थायित्व प्राप्त झालेल्या जनसमूहाची लहानमोठीं खेडीं बनलीं व अनेक ग्रामसमिति स्थापन झाल्या. याप्रमाणें एकमेकांच्या सान्निध्यानें राहण्याचा प्रसंग आल्यावर समाजरचनेस पोषक अशा समजुतींचा व आचारविचारांचा झपाट्यानें फैलाव होऊन या संस्थेस थोडयाच काळांत बळकटी आली. खेडयांत स्थायिक झालेले सर्व लोक एकाच वर्णाचे असत. त्यांच्या देवता सार्वजनिक असत व शेतीचें उत्पन्नही समाईक समजलें जाई.

याप्रमाणें थोडक्यांत या ग्रामसमितींचा पूर्वेतिहास असला तरी त्यांच्या उत्पत्तीचा काळ नक्की ठरवितां येणें फार कठीण आहे. ही संस्था अत्यंत प्राचीन आहे. कोणत्याही दृष्टीनें इतिहाससंशोधन केलें तरी समाजाच्या सर्व अवस्थेंत ती आढळून येते, असें अनेक इतिहास संशोधकांचें म्हणणें आहे. ती पूर्ण अविनाशी असून क्रांतिकारक चळवळी, राज्याच्या घडामोडी वगैरे धामधुमींचा तिच्यावर यत्किंचितही परिणाम झालेला नाहीं. सन १८३० मध्यें सर चार्लस मेट्काफ यांनीं तिचें पुढील वर्णन केलें होतें:—" सर्व देशाची धूळदाण झाली तरी ग्रामसमिति (Village communty) नष्ट होत नाहीं. एका राजघराण्याचें निर्मूलन होऊन दुसरें राजघराणें त्याची जागा पटकावतें; देशांत अनेक क्रांतिकारक फेरफार होतात; हिंदु, पठाण, मोंगल, मराठा, शीख, इंग्रज हे आळीपाळीनें देशाचे धनी होतात. तरी ग्रामसमितींवर त्याचा कांहींच परिणाम होत नाहीं. धामधुमीच्या काळीं खेडयाची शक्य तितकी तटबंदी करून लोक आपला बचाव करतात. परचक्रापुढें मान वांकवावी लागल्यास शत्रूस बिनतक्रार खेडयांतून मार्ग मिळतो. घरांदारांची जाळपोळ झाली, पिकांची नासाडी झाली, तर ते रानोमाळ पळून डोंगराच्या आश्रयानें राहतात. याप्रमाणें पिढ्यान्‌पिढ्या आपलें संरक्षण करून धामधुमीनंतर पुन्हां शांतता

प्रस्थापित झाल्यावर दुसरी पिढी त्याच खेड्यांतील त्याच घरांचा, शेतांचा व जमिनींचा उपभोग घेऊं लागते. अशा तऱ्हेनें खेड्यांची पुनर्घटना होऊन तीं पूर्व स्थितीवर येतात. असाधारण घडामोडी, लुटालूट, क्रांतिकारक बंडाळी वगैरे होऊन वातावरण क्षुब्ध झाल्याशिवाय लोक कशासच डगमगत नाहींत. अशा या अविनाशी व अभेदनीय समितीमुळेंच हिंदी जनतेस धामधुमीच्या काळांत शेंकडों स्थित्यंतरें झालीं असतांही आपल्या चालीरीति, पुरातन समजुती व परंपरा यांचें संरक्षण करतां येऊन खेड्याचें स्वातंत्र्य व ऐक्य राखणें शक्य होतें."

६. समितीचे दोन प्रकार.

या संस्थेचे ठिकठिकाणीं निरनिराळे प्रकार आढळून येतात. त्यांपैकीं उत्तरेंतील जमिनदारी खेडीं व दक्षिणेंतील रयतवारी खेडीं असे दोन महत्त्वाचे प्रकार सध्यां प्रचारांत असून इतरांचा परिस्थितिनुसार थोडा फार फेरफार होऊन या दोहोंतच मिलाफ झालेला दिसून येतो. पहिल्या प्रकारचीं खेडी संयुक्त प्रांत, पंजाब, व सरहद्दीवरील प्रांत येथें असून रयतवारी खेड्यांचा विस्तार वऱ्हाडांत, मुंबईस, मद्रासमध्यें व दाक्षिणेंत इतरत्र झालेला आहे. जमीनदारी खेडीं बनण्याचीं कारणें अनेक आहेत. परंतु परचक्रापासून संरक्षण करणें, वन्यपशूंपासून बचाव करणें व राज्यकर्त्यांचे जुलमी अधिकारी करवसुलीस आल्यास सामुदायिक जोरावर त्यांचा प्रतिकार करणें, याच उद्देशानें तीं अस्तित्वांत येऊन त्यांचा उत्कर्ष झाला, असें मानण्यास हरकत नाहीं. याच खेड्यांचे ऐक्यांत बिघाड होऊन समाजबंधनें शिथिल झाल्यावर, किंवा स्वतंत्र व्यक्तिविषयक इस्टेटी करण्याच्या महत्त्वाकांक्षेस वाव मिळाल्यामुळें, रयतवारी खेड्यांचा उगम झाला असें म्हणणारांचा एक पंथ आहे. दुसरा पंथ प्रतिपादितो कीं, समईक मिळकतीचा उपभोग घेणारी, शेतीची जोपासना सामुदायिकपणें करणारीं, व संघशक्तीनें वास करणाऱ्या व्यक्तींनीं बनलेलीं खेडीं प्रथम अस्तित्वांत आलीं, असें म्हणतां येणार नाहीं; तर निरनिराळीं कुटुंबें व्यक्तिविषयक हितसंबंधाचें रक्षण करून राहिल्यामुळें रयतवारी प्रकारच प्रथम अस्तित्वांत आला व कालांतरानें त्यास जमिनदारीचें स्वरूप येत गेलें. या दुसऱ्या पंथांत बेडन–पॉवेल नामक प्रसिद्ध ग्रंथकाराचा समावेश होतो.

त्याच्या म्हणण्याप्रमाणें इस्टेटीचा वारसा हिंदुशास्त्राप्रमाणें एकाच वेळीं अनेक बांधवांच्या हातीं गेल्यामुळें व त्यांनींच एकत्र राहून नवीन इस्टेटी स्थापन केल्यामुळें या सर्वांची मालकी समईक गणली गेली. याप्रमाणें पिढ्यान्‌पिढ्या वडिलोपार्जित इस्टेटीची विभागणी होत नसे व तिचा उपभोग कुटुंबांतील सर्व बारसदार एकत्र घेत असत. अशा तऱ्हेनें एका कुटुंबापासून अनेक कुटुंबाचा प्रसार झाला तरी इस्टेट समाईक राहिल्यामुळें जमिनदारी खेडीं बनलीं. सर हेन्री मेन यांना हें आविष्करण पसंत नाहीं. ते पहिल्या पंथाचे पुढारी आहेत. या दोन्ही पंथांत उत्पत्तीसंबंधीं एकवाक्यता नसली तरी जमीन-दारी खेड्याच्या स्वरूपासंबंधानें ऐक्यमत दिसून येतें.*

याप्रमाणें एकाच कुटुंबाच्या विस्तारानें बनलेल्या खेड्यांत कालांतरानें इतरांचा हळू हळू शिरकाव होत असे. कोणी आपला वारसहक्क विकी, कोणी गहाण टाकी, परंतु समितीच्या संमतीशिवाय तो विकत घेणारास किंवा सावकारास समईक हितसंबंधांत वांटा मिळत नसे. कुटुंबाचा कोणीही वारस हयात नसल्यास त्याचा हिस्सा समाईक मिळकतींत सामील केला जाई. याप्रमाणें ग्राम-समितीनें खेड्यांचें संरक्षण करून त्याची घटना व व्यवस्था कायम राखली आहे. कालांतरानें या खेड्यांतील सर्व लोक आपणांस एकाच मूळ पुरुषाचे वंशज समजूं लागले, व हा समज खरा असो किंवा खोटा असो, तो कायमचा रूढ झाला हें मात्र निःसंशय होय.

दक्षिणेंत रयतवारी खेड्यांत शेतकरी आपल्या जमिनीचे पूर्ण मालक असून सरकारास स्वतः सारा देतात. तेथील खेड्यांत सामुदायिकत्वाचा शिर-काव झालेला नाहीं. त्यामुळें साऱ्याबद्दल व्यक्तिशः प्रत्येकजण जबाबदार असतो. उत्तरेंत खेड्यांतील संभावीत "वतनदारास सबंध गांवचा प्रतिनिधि निवडण्यांत येतें, व सरकारसाऱ्याची जबाबदारी सामुदायिक असते. कोठें कोठें खेड्याची सर्व

*"The village community of India is at once an organised patriarchal society and an assemblage of co-proprietors—the personal relations of the men who compose it are indistinguishably confounded with their proprietery rights, and to the attempts of English functionaries to separte the two may be assigned some of the most formidable miscarriages of Anglo-Indian administration." Maine's Ancient Law.

जमीन समईक मिळकत असून तिचें उत्पन्न पूर्वापार शिरस्त्याप्रमाणें सर्वांत वांटण्यांत येतें.कांहीं गांवांत स्वतंत्र जमीनदार असतात,व ते शेतसारा ठराविक प्रमाणांत आपल्या पुढाऱ्यास देऊनखासगी उपभोग घेतात.''* हीं खेडीं एकमेकांपासून अलग असतात व त्यास लागणाऱ्या सर्व वस्तूंची पैदास तेथेंच होते. लोकांची रहाणी साधी असते. धान्य, कपडा, जळण वगैरेंचा गांवांतच पुरवठा केला जातो. श्रीमंतांस लागणाऱ्या इतर जिनसा फिरस्त्याकडून मिळतात. ग्रामव्यवस्था पाहण्यास निरनिराळे लहान मोठे अधिकारी व शिल्पकार नेमलें जातात. या छोट्या राष्ट्रास निरुपयोगी वस्तूंचा कधींच तुटवडा पडत नाहीं. सरकारची सत्ता संपुष्टांत आली असतांही आपल्या खेड्याचा बचाव करण्याचें सामर्थ्य तेथील लोकांत दिसून येतें. त्यांचा कारभार सर्व दृष्टीनें हितावह होतोच असें नाहीं, तरी सार्वभौम सत्तेच्या अवनतीच्या काळीं जुलूम, लूटालूट व दंगेधोपे यांपासून त्यास आपलें संरक्षण सहज करतां येतें. खेड्याचा मुख्य अधिकारी पाटील असून सर्व साधारण देखरेखीशिवाय रहिवाशांचीं भांडणें तोडणें, पोलिस व्यवस्था ठेवणें व जमीनमहसूल गोळा करणें हीं कामें त्यास करावीं लागतात. कुळकर्ण्यास शेतांची व पिकांची नोंद करावी लागते. चौकीदार सर्व खेड्यावर पहारा ठेवून गुन्हेगारांचा तपास लावतो, पिकांचें संरक्षण करतो व अन्य उपायांनीं सर्व रहिवाशांचा लुटारू लोकांपासून बचाव करतो. यांच्याशिवाय प्रत्येक खेड्यांत शाळामास्तर, पुरोहित, ज्योतिषि, सुतार, धोबी, न्हावी, वैद्य, गवई, लोहार वगैरे धंदेवाले गांवकरी असून त्यांच्या धंद्यांचा मक्ता फक्त त्यांसच असतो, व त्याबद्दल रिवाजाप्रमाणें त्यांस अवांतर प्राप्तीही होते. शिवाय त्यांस सरकारी वतनें असून त्यांवरील सरकारसारा माफ असतो. कधीं कधीं त्यांस गांवच्या उत्पन्नांतील कांहीं ठराविक हिस्सा धान्यरूपांत देण्यांत येतो. याप्रमाणें त्यांच्या नोकरीबद्दल त्यांस भरपाई करण्यांत येत असल्यामुळें त्यांनीं आपापलीं कामें सर्व रहिवाशांकरतां बिनतक्रार फुकट केलीं पाहिजेत, असा निर्बंध आहे.

७. ग्रामपंचायती.

पुरातन खेड्यांतून तंटेबखेड्यांचा निकाल पंचायतीमार्फत लाव-

* Report of Indian Famine Commission, 1880.

लावण्यांत येत असे. पंचायतीचें स्वरूप व घटना कशी असे याबद्दल आपणांस अनेक दाखले पहावयास मिळतात. कांहीं ठिकाणीं गांवच्या शिष्टमंडळीचीच पंचायत नेमली जाई, तर कांहीं खेड्यांत सर्व रहिवाशांच्या सर्व साधारण सभेसच पंचायत गणलें जाई. मागसलेल्या खेड्यांत बहुधा ग्रामसभेमार्फत तंटयांचा निकाल लागे व सुधारलेल्या गांवांत कांहीं निवडक मंडळीच्या कमिटीकडे हें काम सोंपविण्यांत येत असे. या दोन्हीं प्रकारच्या पंचायती एकाच खेड्यांत कधीं कधीं आढळून येत. बंगालमधील संताळ लोक आपलीं भांडणें ग्रामसभेपुढें मांडीत असत, तर दक्षिणेंत दहाव्या शतकांत निवडक कमिटया अस्तित्वांत असल्याचें उपलब्ध पुराव्यावरून दृष्टोत्पत्तीस येतें. तरी सुधारलेल्या गांवांत ग्रामसभा बिकट प्रश्नांचा निकाल लावीत असल्याबद्दल बराच पुरावा देतां येतो. पंचायतींचा निकाल दोन्ही पक्षांस मान्य होतो; किंवा न झाला तर मान्य न करणारांवर सामाजिक बहिष्कार घालण्याची भीति दाखविली जात असे. पंचायत बोलावण्याचें काम पाटलाचें असतें. तिची संख्या ५ च असली पाहिजे असा निर्बंध नाहीं; व ती कमी अधिक करतां येते. तिची बैठक गांवच्या सार्वजनिक देवळांत अगर एकाद्या जुन्या वृक्षाखालीं भरते. सभासदांस मुशाहिरा अगर इतर कोणत्याही तऱ्हेनें मोबदला मिळत नाहीं. त्यांस मानमरातब व शिष्टपणा मिळत असल्यामुळें सभासद मिळण्यास अडचण पडत नाहीं. सभेचें काम शास्त्राधारें होत नाहीं, व तिचा निकाल पटवारी नोंदून ठेवितो. सभासदांस स्थानिक परिस्थितीचें चांगलें ज्ञान असल्यामुळें सहसा अन्याय घडत नाहीं व लोकापवादाच्या भीतीमुळें कसलाही निर्णय मान्य केला जातो. निकाल लागण्यास दिरंगाई होत नाहीं व खर्चाची मोठीच बचत होते. मद्रासमधील एक बडा अधिकारी म्हणतो कीं, जमीनमहसुलाच्या बाबतींत पंचायतींचा मीं अनेक प्रसंगीं उपयोग केला आहे, सर्व वेळीं त्यांचा निकाल समाधानकारक असतो, व जे पक्षककार सरकारशीं तडजोड करण्यास कबूल नसतात तेच पंचायतींचा विरुद्ध निकाल मोठ्या आनंदानें मान्य करतात, असा माझा अनुभव आहे."मि.माऊंट स्टुअर्ट एल्फिन्स्टनें साहेबांनीं पंचायतीपासून अनेक फायदे होतात असें कबूल केलें; इतकेंच

नव्हे तर, शक्य तेव्हां तिच्यामार्फतच खेड्यांतील बारीक सारीक तंट्याचा निकाल लावण्यांत यावा अशी त्यांनीं सरकारास शिफारस केली होती. ते म्हणतात, " पंचायतींमुळें गांवकऱ्यांस बहुधा बरोबर न्याय मिळत असे. यास्तव तीच व्यवस्था कायम करण्यचा माझा विचार आहे. परकीय पद्धतीपेक्षां हीच पद्धति लोकांस विशेष आवडण्याचा संभव आहे. म्हणून तिच्या पुरातन घटनेंत, स्वरूपांत व अधिकारांत ढवळाढवळ न करतां तिच्याचकडून हें न्यायनिवाड्याचें काम करून घेणें जरूर आहे." परकीय अंमलामुळें व कालचक्राच्या फेऱ्यामुळें जुन्या ग्रामव्यवस्थेंत हळू हळू बदल होत जाऊन थोड्याच काळांत तिचें उच्चाटण होऊन नवीन व्यवस्था सुरूं झाली. गांवचे मुख्य अधिकारी पाटील, पटवारी व चौकीदार ग्रामसमितीचे नोकर न राहतां सरकारनें नेमलेले सरकारी अधिकारी बनले. त्यांच्या निर्वाहास पूर्वीप्रमाणें वतनें व धान्यरूपांत मुशाहिरा न देतां सरकारी खजिन्यांतून ठराविक वेतन देण्यांत येऊं लागलें. त्याच वेळीं पाटलास व मुन्सफास न्यायनिवाड्याचे अधिकार मिळाल्यामुळें पंचायतीचा उपयोग नाहींसा होऊन ही पुरातन लोकप्रिय संस्था नाश पावली. आज तिचा जीर्णोद्धार करण्याचा प्रयत्न देशांत होत आहे, ही आनंदाची गोष्ट आहे. सरकारास तिच्यापासून होणाऱ्या फायद्यांची जाणीव झाली असून प्रांतिक कायदेकौन्सिलांत खेडयांतून पंचायती नेमून त्यांच्यामार्फत तेथील व्यवस्था ठेवण्यांत यावी, अशा अर्थाचे अनेक ठराव पास होऊन सरकारनें ते अंमलांत आणण्याची तयारी दाखविली आहे. याबाबतींत प्रथम उपक्रम मद्रासमध्यें सर थॉमस मन्रो यांनीं १८१६त सुरूं केला. त्यासालीं तेथें सरकारी हुकुमानें पंचायतीस लहान खटल्यांचा निवाडा करण्याचा अधिकार देण्यांत आला. दोन्ही पक्ष कबूल असल्यास पाटलानें ती बोलवावी, सभासदांची संख्या ५ पेक्षां कमी अगर ११ पेक्षां अधिक असूं नये. सर्व निकाल बहुमतानें व्हावेत, व तिच्या निकालाविरुद्ध अपिल करण्यांत येऊं नये असें निर्बंध कायद्यानें घातले होते. तथापि निकाल पक्षपाती आहे असा संशय आल्यास डिस्ट्रिक्ट जज्जाकडे अर्ज करून त्याची खात्री केल्यावर कज्जा अपिल कोर्टाकडे नेण्याचा फिर्यादीस हक्क देण्यांत आला होता. नंतर अपिल कोर्ट दुसरी पंचायत नेमी अगर कज्जा स्वतः चालवी. याप्रमाणें पंचाय-

तींचें पुनरुज्जीवन करण्याचा प्रयत्न पहिलीं कांहीं वर्षें फलद्रूप झाला; परंतु पुढें त्यास यावें तितकें यश आलें नाहीं. सन १८८९ त मद्रासमध्यें पाटलास दोन पंच व आपण स्वतः अशा तिघांकडून निवाडा करविण्याचा अधिकार देण्यांत आला. या दोन पंचांची निवड प्रत्येक पक्ष सरकारनें शिफारस केलेल्या शिष्टमंडळांतून करी. परंतु ही व्यवस्थासुद्धां यशस्वी झाली नाहीं. यासंबंधीं १९१२मध्यें मद्रास हायकोर्टानें पुढील उद्गार काढिले होते:-तीन पंचाच्यामार्फत तंटे तोडण्याचा मार्ग स्वीकारण्यास गांवकऱ्यांस उत्तेजन देणें जरूर आहे. खेड्यांतील निरनिराळे पक्ष व वकिलांचे एजंट यांच्या स्वार्थी धोरणामुळें या व्यवस्थेस अडथळा येतो. परंतु लोकहितदृष्ट्या व हायकोर्टाच्या कामाचा बोजा हलका करण्यास हीच व्यवस्था फायदेशीर होणार आहे.

मुंबईत इलाख्यांत १८०२मध्यें प्रथम सरकारी नियमानें पंचायतीस अधिकार देण्यांत आले. परंतु तिचा कोणीच फायदा घेत नाहीं असें दिसतांच सन१८६१त ते काढून घेण्यांत आले. सन १८७५त सर वुईल्यम वेडरबर्न यांनीं पंचायतींची स्थापना व्हावी म्हणून धडपड केली. सन१८७९त डेक्कन ॲग्रिकल्चरिस्ट ॲक्टानें पाटलाच्या अध्यक्षतेखालीं ग्रामकोर्टें निर्माण करण्यांत आलीं. त्यांच्याच ऐवजीं वेडरबर्न साहेबांना पंचायत पाहिजे होती. परंतु मुंबई सरकारच्या विरोधापुढें ही ग्राह्य सूचना हिंदुस्थान सरकारनें फेटाळून दिली.

पंजाबमध्यें सन १९१२त कायद्यानें ग्रामपंचायतीस लहान लहान दिवाणी निवाडे करण्याचा अधिकार देण्यांत आला. पंचायती नेमणें व त्यांच्या सभा भरविणें मुन्सफाच्या हातीं आहे. पंचायतीस दोन्ही पक्ष कबूल असले पाहिजेत. तिचा निर्णय नोंदण्यांत येतो. मुन्सफास तो अन्यायाचा वाटल्यास बदलतां येतो. पंचायतीस दिवाणी अधिकाराबरोबरच फौजदारी अधिकार देण्यांत यावेत असें पंजाब सरकारचें मत होतें, परंतु त्या वेळीं तो प्रयोग करण्याचें लांबणीवर टाकण्यांत आलें.

८. अधिकार विभागणी कमिशनच्या शिफारशी.

सन१९०७च्या अधिकारविभागणी कमिशननें पुरातन ग्रामव्यवस्था पुन्हां कितपत सुरू करतां येईल याचा पूर्ण विचार करून आपलें असें मत दिलें कीं, फक्त पंचायतींचें पुनरुज्जीवन करणें शक्य आहे. इतर सर्व कारभार पूर्वी

प्रमाणें चालविणें कठीण आहे. या सूचनेचा हिंदुस्थान सरकारनें सहानुभूतीपूर्वक विचार करून सन १९१५च्या ठरावानें प्रांतिक सरकारांस धोरण आंखून देऊन कायद्यानें पंचायती स्थापन करण्याचा अधिकार दिला. अधिकारविभागणी कमिशननें पुढील सूचना केल्या होत्याः—

(१) पंचायतीवर जिल्हाधिकाऱ्याचा ताबा असावा. लोकलबोर्डाचा असूं नये.

(२) प्रत्येक खेडयांत स्वतंत्र पंचायत असावी.

(३) गांवचा पाटील तिचा कायम अध्यक्ष असावा.

(४) इतर पंचांची नेमणूक रीतसर निवडणुकीनें करण्यांत यावी.

(५) पंचायतींस अधिकार व काम देतांना काळजी घेण्यांत यावी.

(६) लहान तंट्यांत त्यांना दिवाणी व फौजदारी असे दोन्ही अधिकार देण्यांत यावे.

(७) त्यांच्याकडे खेडयाचें आरोग्य, शाळागृहें व इतर लोकोपयोगी कामें देऊन त्यास पैशाचा पुरवठा करण्यांत यावा.

(८) सरकारच्या कनिष्ठ अधिकाऱ्यानें त्यांच्या कामांत ढवळाढवळ करूं नये.

या सूचनांप्रमाणें पंचायतींची स्थापना करण्यास मध्यप्रांत व ब्रह्मदेश येथील प्रांताधिपति तयार नव्हते. पंजाबमध्यें सन १९१२त पंचायतीस दिवाणी खटले चालविण्याचा अधिकार देण्यांत आला होता. संयुक्त प्रांताचे लेफ्टनंट गव्हर्नर सर लेस्ली पोर्टर हे पंचायतीस दोन्ही अधिकार देण्यास तयार होते. मद्रास सरकारास कायद्यानें पंचायती निर्माण करणें पसंत नव्हतें. पंचायतीचा प्रयोग करण्यास उत्तेजन देण्याचा हिंदुस्थान सरकारचा उद्देश असल्यामुळें प्रांतिक सरकारास सन१९१५च्या ठरावानें या बाबतींत पूर्ण सत्ता देण्यांत आली. परंतु तिचा उपयोग पुढील धोरणावर केला जावा, अशी हिंदुस्थान सरकारनें इशारत दिली होती.

(१) हा प्रयोग (कायद्यानें पंचायती स्थापन करण्याचा) रहिवाश्यांच्या संमतीनें कांहीं निवडक खेडयांत करून पहावा.

(२) प्रांतिक कायदा अनुज्ञापक (permissive) स्वरूपाचा असावा. सर्व पंचायतींस एकाच प्रकारचे अधिकार नसले तरी चालतील.

(३) न्याय व अंमलबजावणी अधिकार एकाच पंचायतीकडे सोंपविले तरी हरकत नाहीं.

(४) ग्रामव्यवस्था पाहणाऱ्या कमिट्यांचीं कामें (शिक्षण, आरोग्य वगैरे संबंधीं) पंचायतीकडेच सोंपवावीं.

(५) पंचायतींचा उपयोग खुषीच्या तत्त्वावर केला जावा. परंतु तो करण्यास उत्तेजन देऊन शक्य त्या सवलती देण्यांत याव्या.

(६) पंचायतींना खेड्यांत लहान पट्टी बसवून उत्पन्न उभारण्याचा अधिकार असावा.

(७) पंचायत व सरकारी अंमलदार यांचे संबंध ठरविण्यांत यावेत. डिस्ट्रिक्ट किंवा तालुका बोर्डांकडून तिला मदत होत असल्यास त्यांस (बोर्डांस) तिच्यावर देखरेख करण्याचा अधिकार असावा.

इंग्रजी अमदानीपूर्वी खेड्याचा कारभार तेथील लोकांकडेच सोंपविलेला असे. शाळा, आरोग्य, दिवाबत्ती, रस्ते, देवळें वगैरेंची व्यवस्था ग्रामसमितीच्या हातीं असे. इंग्रजी राज्यांत या व्यवस्थेंत अनेक राजकीय, सामाजिक व आर्थिक कारणांमुळें बदल होऊन ती सरकारी अधिकाऱ्यांच्या हातीं गेली. जिल्हा व तालुका बोर्डें स्थापन होऊन सरकार त्यांच्यामार्फत सर्व खेड्यांवर देखरेख करूं लागल्यामुळें पैशाचा व कालाचा व्यर्थ अपव्यय होऊं लागला. पूर्वीच्या काळीं ठराविक कर वसूल करण्याशिवाय सरकारचा खेड्याशीं अन्य प्रसंगीं संबंध येत नसे. जोंपर्यंत तो कर कायम व नियमितपणें येई तोंपर्यंत सरकार समितीच्या कारभारांत ढवळाढवळ करीत नसे. पेशवाईत ग्रामसमितीचे अधिकार कायम होते, परंतु तिच्या कारभारावर सरकारची थोडी नजर असे. गेल्या दीडशें वर्षांत इंग्रजी मुलुखांत पुरातन सर्व घडी विस्कळीत होऊन खेड्यांत सरकारच्या निरनिराळ्या खात्यांचा शिरकाव झाला. सध्यां पंचायती स्थापन करण्याचे कायदे प्रांतिक कौन्सिलांत पास होत आहेत.

प्रकरण नववें.

स्थानिक स्वराज्य.

"The Cardinal principle, which is essential to the success of self-government in any shape is this–that the jurisdiction of the primary boards must be so limited in area as to ensure both local knowledge and local interest on the part of each of the members."

"It is not, primarily, with a view to improvement in administration that this measure is put forward and supported. It is chiefly desirable as an instrument of political and popular education."

Resolution on Local Self-Government, 1882.

मागील प्रकरणांत देशी राज्यांत खेड्यांचा कारभार ग्रामसमितीमार्फत चालविला जात असे,हें सांगितलें आहेच. खेड्यांत अनेक स्थानिक अधिकारी सुव्यवस्थेबद्दल जबाबदार असत. मोंगलाईंत त्यांच्यावर सरकारची कसल्याही प्रकारची देखरेख नसून खेड्यांच्या अंतर्व्यवस्थेंत त्यांना पूर्ण स्वातंत्र्य देण्यांत आलें होतें. पेशवाईत सरकारचे चौकसनीस खेड्यांतून फिरून क्वचित् प्रसंगीं ग्रामव्यवस्थेंत हात घालीत. परंतु त्यामुळें समितींच्या हक्कास कधींच बाध आला नाहीं. उलट सर्व ठिकाणीं व्यवस्था चांगली राहून स्थानिक स्वराज्याचा उपभोग घेणारीं अनेक खेडीं भरभराटीस आलीं होतीं असें इतिहासावरून दिसून येतें. इंग्रजी अमदानीपूर्वी म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्ड हल्लीं जीं कामें करतात तींच लहान प्रमाणावर ग्रामसमिति करीत असत. मोठ्या शहरांतून मात्र अशा तऱ्हेच्या स्थानिक स्वातंत्र्याचा उपभोग घेणाऱ्या संस्था आढळून येत नाहींत. शहरांचा कारभार सरकारी नोकरांच्या हातीं असे व त्यांवर राजाची पूर्ण देखरेख असे. कोतवाल मुख्य अधिकारी

असून त्यास पोलिस व मॅजिस्ट्रेट यांचे अधिकार असत. या व्यवस्थेमुळें शहरांतून आजकालच्या म्युनिसिपालिट्यांप्रमाणें स्थानिक स्वराज्याच्या संस्था भरभराटीस आल्या नाहींत. म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्डांची कल्पना, रचना व व्यवस्था पुरातन लोकांस अपरिचित असून त्यांचा अभ्युदय गेल्या पाऊणशें वर्षांतच झाला. एका बाजूनें स्थानिक स्वराज्याचें शिक्षण म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्ड स्थापून दिलें जात असतां दुसऱ्या बाजूनें स्थानिक स्वराज्याचें शिक्षण देणाऱ्या ग्रामसमितिसारख्या संस्था नामशेष होत गेल्या, हें लक्षांत ठेवण्यासारखें आहे. यावरून म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्डेच त्यास कारणीभूत झालीं असें कोणीं म्हणूं लागेल तर त्यांची चांगलीच दिशाभूल होईल. समिति नामशेष होण्याचें कारण इंग्रजसरकारची राज्यपद्धतीच होय. या सरकारचे अधिकारी परराष्ट्रीय, अंतर्राष्ट्रीय वगैरेपासून थेट खेड्यांतील क्षुल्लक बाबतींतही सर्व गोष्टींत अधिकार गाजवूं लागल्यामुळें गांवकऱ्यांचें वर्चस्व नाहींसें झालें, त्यांच्या संस्था अधिकारभ्रष्ट होऊं लागल्या व अखेरीस त्यांस कोणीच मान न देऊं लागल्याकारणानें त्या अस्तित्वांत होत्या कीं नाहीं, याचा मागमूसही राहिला नाहीं. तो मागमूस काढण्याचें काम इतिहाससंशोधकास करावें लागेल, असें म्हटल्यास अतिशयोक्ति होणार नाहीं. सरकारी अधिकारी खेड्यांत आपली सत्ता चालवूं लागल्यामुळें समितीमार्फत कामें होईनाशीं झालीं. त्यांच्याच हातीं सर्व सत्ता एकवटली गेली व त्यांचा दरारा लोकांस वाटूं लागून त्यांच्या परवानगीशिवाय पानही हलेनासें झालें. याप्रमाणें सर्व इंग्रजी मुलुखांत सन १८४२पर्यंत स्थानिक स्वराज्याचा ऱ्हास होत जाऊन समितीसारख्या संस्था हळू हळू दिवंगत झाल्या.

सन १८४२सालीं इंग्रज सरकारनें पाश्चिमात्य पद्धतीवर स्थानिक कारभार करणाऱ्या संस्था इकडे स्थापन करणाऱ्याच्या हेतूनें बंगालपुरताच एक कायदा पास केला. या कायद्यानें बंगालमधील शहरांतील लोकांस आरोग्याच्या बाबतींत स्थानिक स्वराज्याचे हक्क देण्यांत आले. मुंबई, मद्रास व कलकत्ता हीं शहरें वगळल्यास त्याच सालीं स्थानिक स्वराज्याची मुहूर्तमेढ इंग्रज सरकारनें हिंदुस्थानांत रोंविली असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. या कायद्याची अंमलबजावणी खुषीच्या तत्त्वावर केली असल्यामुळें व दोन तृतीयांश घरवाल्यांच्या संमतीनेंच ती करतां येणार असल्यामुळें त्यास बिलकूल यश आलें नाहीं.

फक्त एकाच शहरानें त्याचा फायदा घेतला; परंतु तेथील रहिवाशी स्थानिक कर व पट्टी भरण्यास कुचराई करूं लागल्यामुळें त्याची अंमलबजावणी व्यवस्थितपणें होईना. पुढें आठ वर्षेपर्यंत या बाबतींत सरकारनें कांहींच केलें नाहीं. सन १८५०त हिंदुस्थान सरकारनें बंगालच्या कायद्याप्रमाणेंच सर्व प्रांतांकरतां नवीन कायदा करून खुषीच्या पायावर सर्व शहरास तो लागूं करण्याची परवानगी दिली. या कायद्यामुळें त्यांस आपल्या हद्दीवर जकातनाकीं बसविण्याचा अधिकार मिळाल्यामुळें उत्पन्नांतील तूट भरून काढण्याचा मार्ग खुला राहिला.या सन१८५०च्या कायद्याचा संयुक्त प्रांतांत व मुंबईंत बऱ्याच प्रमाणांत फायदा घेण्यांत आला. मद्रास व बंगालमध्यें त्याचा शिरकाव झाला नाहीं. तो सर्व प्रांतिक सरकारास लागूं करण्याची परवानगी असतांही स्थानिक स्वराज्याचे कामीं लोकांत विशेष उत्साह दिसून न आल्याकारणानें त्याचा इष्ट तो परिणाम झाला नाहीं. १८६१ त मुंबई व मद्रास सरकारांस पूर्वी हिरावून घेतलेली प्रांतिक कायदे करण्याची सत्ता परत देण्यांत आल्यावर तेथील कायदे-कौन्सिलांनीं या बाबतींत मन घालण्यास प्रारंभ केला. त्याच सुमारास आर्मि सॅनिटरी कमिशननें सर्व शहरांतील आरोग्याची व स्वच्छतेची पाहणी करून त्यांतील गलिच्छता हिंदुस्थान सरकारच्या नजरेस आणल्यामुळें प्रांतिक सरकारांस शहर सुधारणेचा प्रश्न हातीं घेणें अवश्य झालें. सर्व प्रांतांतील मोठ्या शहरांची स्थिति सारखीच असमाधानकारक होती. आरोग्यविषयक नियम तयार करून ते अंमलांत आणण्यास व इतर तऱ्हेनें शहराची सुधारणा करून वाढ करण्यास जबाबदार संस्था नसल्यामुळें साहाजिकच शहरच्या घाणीकडे लोकांचें लक्ष वेधलें जात नसे. सन १८५०च्या कायद्यानें हें सहज करतां येणार होतें. परंतु त्या कायद्याच्या अस्तित्वाची जाणीवही बऱ्याच सरकारांस नव्हती असें म्हटलें तरी चालेल. आर्मि सॅनिटरी कमिशनच्या रिपोर्टाचा परिणाम असा झाला कीं, प्रांतिक सरकारांस लाज वाटून ही शोचनीय अवस्था दूर करण्यास स्थानिक स्वराज्याचें हक्क लोकांस देऊन त्यांच्या हातीं शहरचा कारभार देण्याशिवाय उपाय नाहीं अशी त्यांची खात्री झाली. लगेच सन १८६४ व १८६८ त बंगालमध्यें, १८६५ त मद्रासमध्यें, १८६७त पंजाबांत व १८६८त संयुक्त प्रांतांत स्थानिक कायदे पास होऊन भराभर म्युनिसिपालिट्या स्थापन होऊं लागल्या. ह्या म्युनिसिपालिट्या स्थापन करण्याचें वेड इतकें पसरलें कीं,

शहरांसच नव्हे तर कित्येक लहान खेड्यांतही म्युनिसिपालिटया स्थापन करण्यास प्रांतिक सरकारांस दिकत वाटली नाहीं. परंतु म्युनिसिपालिटी मागणें म्हणजे पोरखेळ नव्हे. तिच्याबरोबर स्थानिक कारभाराची जबबदारी अंगावर पडते, तिचा कारभार चालविण्यास पैशाचें पाठबळ पाहिजे व तो रहिवाशांकडून वसूल करण्याची कुवत पाहिजे, इत्यादि गोष्टींनीं डोळे उघडल्यामुळें बऱ्याच खेड्यांच्या म्युनिसिपालिट्यांचा कारभार बंद पडला. मुंबई इलाख्यांत सरकारनें आपली तहान सन १८५०च्या कायद्यावरच भागविली. याप्रमाणें सन१८६०पासून १८७०पर्यंत देशांत सर्वत्र म्युनिसिपालिट्या स्थापण्याची एकच लाट उसळली. या अनेक कायद्यांनीं म्युनिसिपालिटयांचा कारभार पाहण्यास कमिशनरांची नेमणूक केली होती. त्यांस स्थानिक कर व पट्टी बसविण्याचा अधिकार होता. बंगाल, संयुक्त प्रांत, व पंजाब या ठिकाणीं निवडणुकीचें तत्त्व मान्य करण्यांत आलें. परंतु पंजाब व मध्यप्रांत याशिवाय इतरत्र त्याची अंमलबजावणी झाली नाहीं. सर्व कमिशनरांची नेमणूक सरकारकडूनच केली जात असे. याप्रमाणें या दहा वर्षांत सर्व प्रांतांत स्थानिक कारभार शहर म्युनिसिपालिटयांच्या हातीं येण्याचे निरनिराळे कायदे पास होऊन कमिशनरांच्यामार्फत तो पहाण्यांत येऊं लागला. हे कायदे लोकशाहीच्या तत्त्वावर उभारलेले नव्हते. परंतु स्थानिक स्वराज्याचा पाया घालण्यास व लोकांत त्याची आवड उत्पन्न करून शिक्षण देण्याचे कामीं त्यांचा बराच उपयोग झाला.

अशा परिस्थितींत लॉर्ड मेयो यांनीं सन१८७०च्या ठरावानें प्रांतिक सरकारांस आर्थिक जबाबदारी देण्याचा निश्चय जाहीर केला नसता तर स्थानिक स्वराज्याचे मार्गांत प्रगति होणें शक्य नव्हतें. म्युनिसिपालिटीस शिक्षण, आरोग्य, दवाखाने वगैरे लोकोपयोगीं खात्यांत स्वातंत्र्य द्यावयास प्रांतिक सरकारांस सत्ता व पैशाचें पाठबळ असणें अवश्य आहे. हेंच लॉर्ड मेयो यांनीं १८७०च्या ठरावानें घडवून आणिलें. तुरुंग, रेजिस्ट्रेशन, पोलिस, शिक्षण, आरोग्य, रस्ते, सार्वजनिक सुधारणा वगैरे खात्यांचा कारभार प्रांतिक सरकारकडे सोंपविण्यांत आल्यामुळें म्युनिसिपालिट्यांना त्यांच्या कार्यक्षेत्रांत स्वतंत्रता देणें शक्य झालें. लॉर्ड मेयो आपल्या ठरावांत म्हणतात, " हीं खातीं प्रांतिक सरकारच्या हातीं देण्यांत हिंदुस्थान सरकारचा दुसरा उदात्त हेतु आहे. शिक्षण, आरोग्य, स्थानिक कारखाने वगैरेस लागणाऱ्या फंडाची व्यवस्था चांगली ठेवणें

अत्यंत जरूर आहे; म्हणून या ठरावाची प्रामाणिकपणें व बुद्धिभावानें रहस्य जाणून अंमलबजावणी केल्यास स्थानिक स्वराज्याची प्रगति करण्याचें कामीं, म्युनिसिपालिट्यांची भक्कम पायावर उभारणी करण्यास व युरोपियन आणि हिंदी प्रजेस कारभारांत एकत्र व सहकारितेनें काम करण्याची संवय लावण्यास, त्याचा फार उपयोग होणार आहे. हीं सर्व तत्त्वें व्यवहारांत आणण्याच्या मार्गांत अनेक अडचणी आहेत हें हिंदुस्थान सरकार जाणून आहे. परंतु हें कार्य अशक्य कोटींतील नाहीं अशीही त्यांची खात्री आहे. क्वचित् प्रसंगीं या प्रयत्नास अपयश येईल व जनतेची निराशाही होईल. परंतु अनेक पंथाच्या लोकांस राजकारभाराचें शिक्षण देण्याचा उदात्त ध्येय नजरेपुढें ठेवून प्रांतिक सरकार व त्यांचे अधिकारी सामाजिक व औद्योगिक बाबतींत उदासीन रहाणाऱ्या जनसमूहाची सहकारिता व मर्जी संपादन करतील असा हिंदुस्थान सरकारास भरंवसा वाटतो.''

२. लॉर्ड रिपनचा ठराव.

या ठरावाची अंमलबजावणी करण्यास मद्रासमध्यें सन १८७१त, मुंबई, बंगाल, संयुक्तप्रांत, पंजाब, आणि मध्याप्रांत येथें सन १८७३त, व ब्रह्मदेशांत सन १८७४सालीं नवीन कायदे करण्यांत आले. त्यायोगें म्युनिसिपालिटींचें कार्यक्षेत्र वाढून निवडणुकीचें तत्त्व मान्य करण्यांत आलें असतांही प्रत्यक्ष व्यवहारांत त्यांची अंमलबजावणी म्हणण्यासारखा झाली नाहीं. फक्त मध्यप्रांतांत त्याचा प्रसार बऱ्याच अंशानें झाला असें दिसून येतें. याप्रमाणें निराशाजनक वस्तुस्थिति सुमारें १०वर्षे टिकल्यावर नवीन गव्हर्नर जनरल लॉर्ड रिपन यांनीं स्थानिक स्वराज्याच्या गाडयास सन १८८२सालीं जोराचें चलन दिलें व त्यामुळें पुढील २५ वर्षांत थोडीफार प्रगति झाली असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. लॉर्ड रिपन यांचे हेतु फार उच्च दर्जाचे असून त्यांनीं आंखून दिलेलें धोरणही उदात्त होतें, हें सन१८८२च्या ठरावावरून कबूल करणें भाग आहे. जनतेस राज्यकारभाराचें शिक्षण देऊन जबाबदारीचीं कामें सांगणें, सर्व खात्यांत हिंदी लोकांस मुक्तद्वार ठेवणें व स्थानिकस्वराज्यद्वारां लोकमतानुवर्ती कारभार चालविण्याची अंगीं पात्रता आणण्यास संधी देणें या उदात्त विचारांनीं प्रेरित होऊन लॉर्ड रिपन साहेबांनीं सन १८८२ सालीं स्थानिक स्वराज्याचा

ठराव प्रसिद्ध केला. तो सर्व देशांत शक्य तेथें अंमलांत आणतां यावा यासाठीं त्यांत पुढील धोरण आंखलेलें होतें:—

(१) म्युनिसिपालिटींच्या सभासदांपैकीं कमींत कमी $\frac{2}{3}$ बिनसरकारी असावेत.

(२) निवडणुकीचें तत्त्व बिनतक्रार मान्य करून सरकारी अधिकाऱ्यांनीं तें यशस्वी करण्याची खटपट करावी. मोठ्या शहरांत त्याचा प्रसार करण्यांत येऊन खेड्यांतून आस्ते आस्ते त्याची अंमलबजावणी करावी. निवडणुकीच्या सर्व प्रकारांचा प्रयोग करण्यांत येऊन जो जेथें यशस्वी होईल तोच तेथें लागू करण्यांत यावा.

(३) म्युनिसिपालिटीवर सरकारचा ताबा दोन तऱ्हेनें ठेवण्यांत यावा. कर्ज उभारणें, नवीन कर लादणें, धार्मिक बाबतींत ढवळाढवळ करणें वगैरे गोष्टींत सरकारची मंजुरी घेण्यांत यावी. परंतु अशा गोष्टी शक्य तेवढ्या कमी करण्यांत याव्या हेंच उत्तम. सरकारनें क्वचित् प्रसंगीं मित्रत्वाचा सल्ला दिला असतांही अनिष्ट मार्गापासून परावृत्त करण्याचा प्रयत्न सफल न होऊन म्युनिसिपालिटी अरेरावीनें वागूं लागेल तर ती बडतर्फ करण्यांत यावी.

(४) म्युनिसिपालिटीचे अध्यक्ष होईल तितके बिनसरकारी नेमण्यांत यावे. यायोगें आपणांस अधिकार व जबाबदारी मिळाली असें त्यांस वाटेल व सार्वजनिक कामाची हौस जनतेंत उत्पन्न होऊन राज्यकारभारांत सुधारणा होईल. सरकारी अधिकाऱ्यांनीं कोणत्याही पक्षांत सामील न होतां पक्षभेदाची तीव्रता सौम्य करण्यास झटावें व पंचाचें काम करावें. जेथें बिनसरकारी अध्यक्ष नेमणें धोक्याचें वाटेल तेथें सरकारी अध्यक्षानें आपल्या मताचा उपयोग करूं नये.

(५) सरकारी डॉक्टर, इंजिनियर, वगैरे तज्ज्ञांनीं आपल्या ज्ञानाचा म्युनिसिपालिटीस तिचे नोकर या नात्यानें फायदा द्यावा. जिल्हाधिकाऱ्यानें सर्व कारभार सुरळीत चालेल अशी व्यवस्था करावी.

(६) म्युनिसिपालिटीस स्थानिक खर्च भागविण्यास दिलेलीं उत्पन्नाचीं खातीं अशीं असावींत कीं, त्यांत काटकसर व सुधारणा केली असतां एकंदर उत्पन्नांत वाढ होईल. तसेंच ज्यांमुळें जादा खर्चाचा बोजा तिजवर

पडेल अशीं कामें उत्पन्न वाढविण्याची सोय केल्याशिवाय तिच्या हवालीं करण्यांत येऊं नयेत.

हें धोरण अंमलांत आणणें सोपें नाहीं हें लॉर्ड रिपन पूर्ण जाणून होते. परंतु कालवशात् जनतेंत सार्वजनिक कामाचा उत्साह वाढून आपल्या ज्ञानाचा फायदा लोकांस देण्याची बुद्धि झाल्यास स्थानिक कारभारांत चोखपणा येईल असा भरंवसा वाटत होता. तसेंच स्थानिक स्वराज्याची वाढ करण्याचें कामीं सरकारी अधिकाऱ्यांनीं मन घातलें तर राजकारभाराची कला लोकांस अवगत होऊन अधिकाऱ्यांस आपल्या राजकारणपटुत्वाचा खेळ खेळण्यास प्रचलित एकांगी पद्धतीपेक्षां ज्यास्त विस्तृत क्षेत्र मिळेल, असें त्यांस वाटलें. परंतु लॉर्ड रिपनच्या उद्योगाचें व श्रमाचें चीज होणें त्यांच्या स्वतःच्या हातीं जितकें होतें त्यापेक्षां अनेक पटीनें प्रांतिक सरकार व नोकरशाहीच्या मर्जीवर अवलंबून होतें. मुंबई, मद्रास व कलकत्ता सोडून इतर म्युनिसिपालिटींत निवडणुकीचें तत्व फारसें लोकप्रिय झालें नाहीं. शहरच्या शिष्ट मंडळीस म्युनिसिपालिटींत निवडून येण्याचा खटाटोप करण्याचा कंटाळा असल्यामुळे ते नेमणुकीनें म्युनिसिपल सभासद होण्यास ज्यास्त राजी असत. हें औदासिन्य प्रांतिक सरकारांस माहीत असल्यामुळें त्यांनीं पुढील दोन वर्षांत सन १८८२चा ठराव अंमलांत आणतांना शक्य तितकी कुचराई करण्यास कमी केलें नाहीं. त्याचप्रमाणें जिल्हाधिकारी व त्यांचें वरिष्ठ अधिकारी यांनीं स्थानिक कायदे यशस्वी होण्यास मार्गांत खो घालून स्थानिक स्वराज्याच्या प्रगतीस अडथळा केला. त्यामुळें म्युनिसिपालिटींस म्हणण्यासारखें स्वातंत्र्य मिळालें नाहीं. सन १९०७च्या अधिकारविभागणी कमिशननें यासंबंधीं म्हटलें आहे कीं, म्युनिनिपालिट्यांत बिनसरकारी सभासदांचें बहुमत ठेवणें अवश्य आहे. त्यांस अध्यक्ष निवडण्याचा अधिकार व कार्यक्षेत्रांत अधिक स्वातंत्र्य देण्यांत यावें. तसेंच अवाढव्य लोकोपयोगी कामें करण्यास सरकारनें पैशाची मदत केल्याशिवाय त्यांचें कर्तव्य त्यांस समाधानकारक रीतीनें बजावतां येणार नाहीं. थोडक्यांत सांगावयाचें म्हणजे सन १८८२ पासून १९१० पर्यंतच्या सुमारें ३० वर्षांच्या काळांत स्थानिक स्वराज्याची प्रगति देशांत अपेक्षेप्रमाणें झाली नाहीं. जवळजवळ निम्मे सभासद बिनसरकारी असूनही म्युनिसिपालिटी म्हणजे लोकांवर

लादलेलें सरकारी गाड्याचें जूंच होय अशी जनतेची समजूत होती, असें म्हट-ल्यास वावगें होणार नाहीं.

सन १९१०पासून मात्र सरकारी धोरण व जनतेची समजूत यांत फरक पडत गेला. स्थानिक स्वराज्याचें खातें सर हायकोर्ट बटलर व सर शंकर नायर यांच्यासारख्या धुरीणांच्या हातीं असल्यामुळें त्यांत प्रतिगामी स्वरूपाचे फेर-फार होणें शक्य नव्हतें. तसेंच सन १८९२ व १९०९च्या कौन्सिल ॲक्टांनीं स्थानिकस्वराज्य संस्थांचे प्रतिनिधीस कायदे कौन्सिलांत जागा दिल्यामुळें त्या संस्था शक्य तितक्या प्रातिनिधिक स्वरूपाच्या केल्या पाहिजेत असें सर-कारास वाटूं लागलें. सन १९१७च्या जाहीरनाम्यानें तर म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्डें यांच्यांत सुधारणा करून जनतेस जबाबदारीची जाणीव करून देण्याची वेळ नजीक येऊन ठेपली अशी गव्हर्नर जनरलची खात्री झाली. म्हणून सन १९१८च्या हिंदुस्थान सरकारच्या स्थानिक स्वराज्यावरील ठरावांत बिन-सरकारी सभासदांचें प्रमाण $\frac{3}{4}$पर्यंत नेण्याची शिफारस करण्यांत आली. म्युनि-सिपालिट्यांचे अध्यक्ष लोकनियुक्त असावेत व लोकलबोर्डांवर शक्य तेथें बिनसरकारी अध्यक्ष नेमावेत असेंही सुचविण्यांत आलें. तसेंच कायद्याच्या कक्षेंत करांत फेरफार करण्याचे म्युनिसिपालिटीस अधिकार असावेत; लोकल-बोर्डांस जमिनीवरील पट्टीच्या दरांत वाढ करतां यावी; कार्यकारी मंत्र्यांस मदत करण्यास कायदे कौन्सिलच्या सभासदांची एक स्टँडिंग कमिटी नेमून तिच्या मार्फत म्युनिसिपालिट्या व लोकलबोर्डांवर देखरेख करण्यांत यावी; अशा शिफारशी ह्या ठरावांत करण्यांत आल्या होत्या. नवीन सुधारणांमुळें स्थानिक स्वराज्याचें खातें प्रधानांच्या हातीं आल्यामुळें हिंदुस्थान सरकारनें आंखून दिलेल्या धोरणाची अंमलबजावणी करणें लोकप्रतिनिधींच्या हातीं आलें व त्यामुळें लोकमतानुवर्ती सुधारणा मुंबई इलाख्यांत होऊं लागली आहे हें येथील कौन्सिलांत पास झालेल्या मुंबई म्युनिसिपल बिलावरून दिसून येतें. तसेंच जिल्हा म्युनिसिपालिट्या व जिल्हा लोकलबोर्डें यांच्या कायद्यांत लोक-मतानुवर्ती फेरफार करून स्थानिक स्वराज्याचा विस्तार करणारीं बिलें पुढें आणण्याची दिवाणांची खटपट चालू आहे व त्यांत त्यांस यश येणार अशीं चिन्हें दिसत आहेत.

३. जिल्हा म्युनिसिपालिट्या.

जिल्हा म्युनिसिपालिट्यांची घटना सर्व प्रांतांत सारखीच असते असें नाहीं. सर्व ठिकाणीं लोकनियुक्तांचें प्रमाण शेंकडा ५० ते ६६ च्या दरम्यान असतें. पुण्याच्या म्युनिसिपालिटींत तें नवीन घटनेपूर्वी $\frac{2}{3}$ असे व नवीन घटनेंत तेंच शेंकडा ७४ पर्यंत वाढविण्यांत आलें आहे. सन१९१८-१९ सालीं देशांतील एकंदर म्युनिसिपालिट्यांत लोकनियुक्त शेंकडा ५६, एक्स् ऑफिशियो सभासद शेंकडा १३, व सरकारनियुक्त शेंकडा ३२ असें सभासद होते. एकंदर सभासदांपैकीं त्याच सालीं शेंकडा ९२ हिंदी होते. बंगाल, मद्रास, मुंबई, संयुक्त प्रांत, पंजाब, मध्यप्रांत व वऱ्हाड यांतील जिल्हा म्युनिसिपालिटींत शेंकडा ९७ हिंदी होते. त्याच सालीं म्युनिसिपालिट्यांची संख्या ७३१ असून लोकसंख्या १७,०००,००० होती. एकंदर लोकसंख्येशीं हें प्रमाण शेंकडा ७ पडतें. म्हणजे मद्रास, मुंबई, कलकत्ता हीं मोठीं शहरें वगळल्यास शेंकडा ९३ लोक खेडयांत राहतात असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. या ७३१ पैकीं १९३ म्युनिसिपालिट्यांत प्रत्येकीं लोकसंख्या २००००हून अधिक होती व ५३८ मध्यें त्याहून कमी होती. मुंबई इलाख्यांत शहरांत राहणाऱ्याचें प्रमाण सर्वांत अधिक म्हणजे शेंकडा १७ आहे व तेंच आसाममध्यें सर्वांत कमी म्हणजे शेंकडा २ आहे. आसाममध्यें प्रत्येक म्युनिसिपालिटीची सरासरी लोकसंख्या ६००० आहे व मद्रास, मध्यप्रांत व पंजाब, मुंबई व बहार-ओरिसा, ब्रह्मदेश, बंगाल व सरहद्दीवरील प्रांत व संयुक्तप्रांत येथें अनुक्रमें सरासरी ३८०००, १६०००, २१०००, २२०००, २४००० व ३६००० असल्याचें सन १९१८-१९च्या रिपोर्टावरून दिसून येतें. खालील कोष्टकावरून प्रत्येक प्रांतांतील म्युनिसिपालिटयांची संख्या त्यांचें उत्पन्न व खर्चाचें प्रमाण कळून येईल. अजमीर, मारवाड, बलुचिस्थान, कूर्ग व बंगलोर यांचा त्यांत समावेश करण्यांत आलेला नाहीं, तरी एकूण बेरजेंत त्यांची मिळवणी केली आहे.

प्रांताचें नांव	म्यु॰ संख्या	म्यु॰ उत्पन्न. रुपये	म्यु॰ एकंदर खर्च रुपये	कराचें माणशा प्रमाण रुपये.
१ बंगाल. ...	११६	२०६,५८,०००	१८३७८०००	२.५७
२ मद्रास. ...	७३	१२१,०७,०००	१२४४८०००	१.९४
३ मुंबई.	१५७	२९८,५९,०००	३०८०३०००	३.२६
४ संयुक्त प्रांत.	८३	११९,०१,०००	११४५१०००	२.१९
५बहार ओरिसा	५७	३३,५९,०००	३३१७०००	१.५५
६ पंजाब.	१०१	८४,५५,०००	७०८६०००	३.३४
७ दिल्ली.	१	२०,०२,०००	१८५३०००	
८ ब्रम्हदेश.	४५	९९,४९,०००	८१११०००	२.८८
९मध्य.वऱ्हाड.	५९	४४,५५,०००	४०७१०००	२.५४
१० आसाम.	२३	६,१८,०००	५९१०००	२.८१
११सरहद्दी. प्रांत.	६	११,२९,०००	९७९०००	४.८१
एकूण (१५प्रांत)	७३१	१०५९.८५,०००	९९४५७०००	

वर दिलेल्या म्युनिसिपालिट्यांच्या संख्येंत कलकत्ता, मद्रास, मुंबई व रंगून येथील कॉरपोरेशनचा समावेश करण्यांत आला आहे. त्या शहरांतील म्युनिसिपल करांचें प्रमाण दर माणशीं अनुक्रमें ११.४८, ४.८१,१५.७१, व १२.१३ असें पडतें व सर्व देशांतील म्युनिसिपल करांचें सरासरी प्रमाण प्रत्येकीं रुपये ४ आहे. एकंदर १०,५९, ८५००० रुपये उत्पन्नापैकीं शेकडा३८ फक्त कलकत्ता, मुंबई, मद्रास व रंगून या चार कॉरपोरेशनचे उत्पन्न आहे. त्यांना वगळल्यास सरासरी म्युनिसिपालिटीचें उत्पन्न ९०,२३७ पडतें. म्युनिसिपल कारभारांतील तीन मुख्य खातीं म्हणजे सार्वजनिक संरक्षण, आरोग्य व शिक्षण हीं असून व त्यांच्या क्षेत्रांत रस्ते तयार करणें, व दुरुस्त करणें, दिवाबत्ती, सार्वजनिक इमारतींची दुरुस्ती, दवाखाने, देवी काढणें, ड्रेनेज व पाणी पुरवठा, शहरसफाई, सांथीपासून रक्षण इत्यादि बाबींचा समावेश होतो. कोठें कोठें दुष्काळग्रस्तांस मदत देण्याचें काम म्युनिसिपालिट्यांस करावें लागतें. या खात्यांचा खर्च भागविण्यास खालील कर बसवून उत्पन्नाची सोय करण्यांत येतेः—

(१) उत्तर हिंदुस्थान, मुंबई, व मध्यप्रांत येथें गांवच्या हद्दीवर जकातनाकीं बसवून गांवांत येणाऱ्या मालांवर जकात वसूल करतात.

(२) मद्रास, मुंबई, बंगाल व मध्यप्रांत येथें घरपट्टी व जमीनपट्टी बसविण्यांत येते.

(३) मद्रास व संयुक्तप्रांत येथें उद्योगधंदे व नोकऱ्यांवर कर बसविला जातो.

(४) मद्रास, मुंबई व आसाम येथील म्युनिसिपालिट्या रस्तापट्टी वसूल करतात.

(५) वाहनांवर कर बसविला जातो.

(६) पाणीपट्टी, मंडई व बाजारभाडें, शाळाफी इत्यादिकांपासून बरेंच उत्पन्न होतें.

सन१९१८–१९सालीं एकंदर म्युनिसिपालिट्यांचें उत्पन्न१०,५९,८५००० होतें व खर्च ९,९४,५७, ००० रुपये होता. यावरून म्युनिसिपालिट्यांचें उत्पन्न खर्च भागविण्यास पुरेसें होतें हें स्पष्ट आहे. वरील कोष्टकावरून मुंबई व मद्रास इलाखे वगळल्यास इतर प्रांतांत म्युनिसिपल उत्पन्न खर्चा-पेक्षां अधिक झालें असें आढळून येईल. त्या दोन प्रांतांत मात्र उत्पन्नांत तूट आली. मुंबईत एकंदर खर्च ९½ लाखांनीं व मद्रासमध्यें ४ लाखांनीं अधिक झाला. बहार–ओरिसांत जमाखर्चाची तोंडमिळवणी झाली. एकंदर म्युनिसिपल उत्पन्नापैकीं ⅔ कर बसवून उभारलें जातें व राहिलेलें म्युनिसिपल मालमत्ता, प्रांतिक सरकारची मदत व इतर उत्पन्नाचीं खातीं यांपासून मिळतें. म्युनिसिपालिट्यांचा खर्च नेहमींच उत्पन्नांतून भागत नाहीं. पाणीपुरवठा व ड्रेनेज वगैरे कामें करण्यास कर्ज काढावें लागतें. म्युनिसिपालिट्यांस बाजार-भावानें कर्ज झेपणें शक्य नसल्यामुळें त्या बहुधा प्रांतिक सरकाराकडून थोड्या व्याजावर कर्ज काढतात.

कांहीं गावें अशीं असतात कीं, त्यांना म्युनिसिपालिटीचे अधिकार देणें शक्य नसतें, परंतु त्यांची गणना खेड्यांतही करतां येत नाहीं. अशा १०,०००हून कमी लोकसंख्याच्या गांवांस म्युनिसिपल ॲक्टाचीं कांहीं कलमें लागू करण्यांत येऊन त्यांस "नोटिफाईड एरिया" बनविण्यांत येतें. हीं गांवें फक्त शेतकरी वर्गाचींच बनलेली असलीं पाहिजेत. या नोटिफाईड एरियांतून आरोग्य व शिक्षण खात्यांची व्यवस्था एका जबाबदार मंडळाकडे देण्यांत येते. यांची संख्या सन

१९१८-१९सालीं १२५ असून उत्पन्न ३२,११,२४६ रुपये झालें होतें व खर्च ३०,२५,४९२ रुपये झाला.

४. मुंबई कॉर्पोरेशन.

येथवर आपण ज्या म्युनिसिपालिटयांचा विचार केला त्यांस जिल्हा म्युनिसिपालिटया म्हणतात. त्यांची घटना प्रत्येक प्रांतांत डिस्ट्रिक्ट म्युनिसिपल ॲक्टान्वयें ठरविण्यांत येते. परंतु मुंबई, मद्रास व कलकत्ता कॉरपोरेशनची घटना पृथक् पृथक् कायद्यानें करावी लागते. हीं शहरें इंग्लिशांचा हिंदुस्थानांत प्रवेश झाल्याबरोबर त्यांच्या हातीं लागल्यामुळें व तींच १८व्या शतकांत त्यांची राजधानीचीं ठाणीं झाल्यामुळें तेथें स्थानिकस्वराज्य स्थापण्याचा प्रयत्न अगदीं आरंभीं करण्यांत आला. सन१६८७सालीं मद्रास शहरीं स्थानिक कर वसूल करण्यास कार्पोरेशन स्थापली पाहिजे असा कंपनीच्या डिरेक्टरांचा हुकूम सुटल्यावरून एका मेयरच्या हाताखालीं कारपोरेशनची स्थापना करण्यांत आली. या कॉरपोरेशनमध्यें दोन दर्जाचे सभासद असत. त्यांपैकीं १२ जणांस आल्डरमेन ही संज्ञा असे.मेयर व आल्डरमेन यांना दिवाणी आणि फौजदारी कोर्टाचे अधिकार असत. या कॉरपोरेशनचें कामकाज सुरळीत चालेना म्हणून सन १७२६त विलायत सरकारच्या परवानगीनें मुंबई, कलकत्ता व मद्रास येथें एक मेयर व ९ आल्डरमेन यांस सर्व न्यायाधिकार देण्यांत आले. त्यांचीं लहान लहान न्यायकोर्टेंच होतीं असें म्हटल्यास चालेल. कारण त्यांचें काम म्युनिसिपालिटीचा कारभार पहाणें हें नसून मुख्यतः दाव्यांचे निकाल करणें हेंच होतें. पुढें सन१७९३त विलायत सरकारनें कंपनीस नवीन सनद देतांना गव्हर्नर जनरलास या तीन शहरांत जस्टीसेस ऑफ धी पीस नेमून त्यांच्या हातीं म्युनिसिपल कारभार देण्याची परवानगी दिली. सन १८४९ पासून १८५३पर्यंत अनेक वेळा ही व्यवस्था बदलत जाऊन अखेरीस निवडणुकीच्या तत्वास त्या शहरीं मान्यता मिळाली. १८५६त नवीनच एका प्रतिगामी योजनेमुळें म्युनिसिपल कारभार त्या शहरांतील तीन सरकारी सभासदांच्या हातीं सर्वस्वी देण्यांत आला. परंतु लौकरच सन १८६१ त प्रांतिक सरकारास कायदेकौन्सिलें मिळाल्यामुळें त्यांच्या हद्दींतील म्युनिसिपल कारभारास नवीन वळण लागून नवीन कायद्यांनीं या तीन शहरांच्या म्युनिसिपालिट्यांची घटना तयार करण्यांत आली. सन १८८८ त

मुंबई, १८९९त कलकत्ता व १९०४त मद्रास असे तीन कॉरपोरेशन ॲक्ट पास होऊन तेथील म्युनिसिपालिट्यांची नवीन सुधारलेल्या पायावर घटना करण्यांत आली. अनुक्रमें सन १८७२, १८७६, व १८७८ या सालीं या तीनही शहरांत निवडणुकीचें तत्त्व मान्य करण्यांत आलें.

मुंबईमध्यें सन १८५६ त प्रथम म्युनिसिपालिटी स्थापन झाली. सन १८७२ सालीं तिची पुनर्घटना घेऊन सभासद निवडून येऊं लागले. त्यावर्षी तेथें दोन प्रातिनिधिक संस्था स्थापन होऊन त्यांच्याकडे सर्व स्थानिक कारभार सोपविण्यांत आला. टाऊन कौन्सिल व कॉरपोरेशन अशा ह्या दोन संस्था असून त्यांत अनुक्रमें १२ व ६४ सभासद होते. कांहीं लोकनियुक्त असत. कॉरपोरेशनला आपला अध्यक्ष निवडण्याचा अधिकार असे. या घटनेंत १८८८ सालीं थोडासा बदल झाला. सन १९०७च्या मुंबई शहर पोलीस ॲक्टान्वयें म्युनिसिपालिटीच्या हातून पोलीस व्यवस्था काढून घेण्यांत येऊन त्याप्रीत्यर्थ होणारा खर्च तिनें प्राथमिक शिक्षण, दवाखाने वगैरेंवर करावा असें ठरलें. यंदाचा नवीन कायदा पास होण्यापूर्वी म्हणजे सध्यां चालू असलेल्या म्युनिसिपालिटींत एकंदर सभासद ७२ असून यांतील ३६ निरनिराळ्या पेठांतून निवडून येतात. १६ जे. पी. निवडून देतात. २ मुंबई विश्वविद्यालयाचे प्रतिनिधी आहेत, व राहिलेले १६ सरकार नेमतें. म्युनिसिपालिटीचा सर्वसाधारण कारभार कॉरपोरेशनच्या हातीं असून तिच्या १२ सभासदांची एक स्टँडिंग कमिटी नेमलेली असते. त्यांत सरकारचे ४ प्रतिनिधि असतात. हीच कमिटी नेहमींच्या कामाचा निकाल लावते. अध्यक्ष लोकनियुक्त असून त्याचकडे कलकत्ता म्युनिसिपालिटीच्या अध्यक्षाप्रमाणें कार्यकारी सत्ता असत नाहीं. हा अधिकार सरकारनें नेमलेल्या म्युनिसिपल कमिशनर नामक बड्या अधिकाऱ्यास दिलेला आहे. त्याची निवड बहुधा इंडियन सिव्हिल सर्व्हिसमधून होते व त्यास स्टँडिंग कमिटीच्या देखरेखीखालीं काम करावें लागतें. ४५ सभासदांच्या समतीनें या अधिकाऱ्यास बडतर्फ करण्याचा कारपोरेशनला अधिकार आहे. तिची सांपत्तिक स्थिति फारच समाधानकारक आहे. तिचे एकंदर उत्पन्न १९१८–१९ सालीं **पावणे दोन कोटी रुपये** होतें. सर्व देशांत अत्यंत प्रगमनशील असा हिचा लौकिक आहे, व हीच इतरांना बऱ्याच प्रमाणांत आदर्शभूत झाली आहे, असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. येत्या निवडणुकींत ३६ ऱ्या ऐवजीं ७६ लोक-

निवडून येतील व एकंदर संख्या १०६ होईल. यामुळें लोकनियुक्तांचें प्रमाण शेंकडा ५० वरून ७१ वर गेलें आहे. १९१८–१९ त म्युनिसिपल कराचें प्रमाण दर माणशीं रुपये १५.७१ पडलें. तेंच कलकत्त्यांत रुपये ११.४८ होतें. लोकसंख्या १९११ च्या खानेसुमारींत ९७९४४५ होती परंतु १९२१ सालीं ११,७२,९५३ पर्यंत वाढल्याचें दिसून आलें. सन १९१८–१९सालीं उत्पन्न रुपये१७४७७६८३ होऊन खर्च १९०७४८८७ झाला. उत्पन्नाचीं खातीं पुढील प्रमाणें आहेतः—

खात्याचें नांव	मुंबईचें-उत्पन्न	कलकत्ता–उत्पन्न	मद्रास–उत्पन्न
शहर जकात.	२३,४०,५९२		
घरपट्टी व जमीनपट्टी.	७५,०४,०१२	५१,६२,९६०	११,१७४५६
गाड्या व जनावरें.	५८०,१४०	१,९९,९६२	१२४०९२
व्यापार धंदे.	१,३६,१९८	८,८२,६५३	२,१४,७२३
रस्ते, नाका व दस्तुरी.	२४,५००		५५०३१
दिवाबत्ती.		८,२१,३८०	२,२३,४९२
पाणीपट्टी.	२९,७२,४६१	२३,४३,३७२	७,२६,३४७
शहर सफाई व सुधारणा.	१८,३४,०६८	८७६,५७७	३४४९४
म्युनिसिपाल मालमत्ता.	१३,४४,८८५	२५,६०,२६०	५,४३,७९०
किरकोळ कर.	१,६०,०००	२,७४,३७१	
देणग्या व मदत.	५६७५०	८५४०७	१,६०,३७६
इतर	५,२३,१८६	१०४७८९३	६०८४८२
एकूण....	१७४,७७,६८३	१४२०४८३५	३८०८२८३

५. कलकत्ता.

या कॉरपोरेशनची घटना सन १८७६ व १८८८ या सालीं करण्यांत आली, परंतु त्यामुळें अंतर्व्यवस्थेंत फारशी सुधारणा झाली नाहीं. सर्व कारभार सरकारनियुक्त अध्यक्ष व ७५ सभासद यांच्या हातीं देण्यांत आला होता. या ७५ पैकीं ५० लोकनियुक्त होते. हे सभासद म्युनिसिपल कारभारांत ढवळाढवळ करून अधिकाऱ्यांस सतावून सोडीत. त्यामुळें शहरवाढीच्या अनेक

उपयुक्त योजना अपुऱ्या राहून शहरांत अस्वच्छतेचें साम्राज्य माजलें. त्यांत प्लेगची भर पडल्यामुळें हजारों गरीब लोक प्राणांस मुकले व म्युनिसिपालिटीच्या कारभाराबद्दल चांगलाच बोभाटा झाला. त्यामुळें १८९९त नवीन कायदा करणें भाग पडलें. सभासदांची संख्या जास्त असल्यास कारभार चोखपणें चालणें मुष्कीलीचें होतें असा अनुभव आल्यावरून नवीन कयद्यानें एकंदर संख्या५०करण्यांत आली. पैकीं २५ सभासद निरनिराळ्या वार्डांकडून निवडून येऊं लागले व राहिलेल्या पंचविसांची १५ सरकारनियुक्त, बंगालमधील युरोपियन व्यापारीसंघ व कलकत्ता ट्रेड्स असोशिएशन यांचे प्रत्येकीं ४व१ पोर्ट कमिशनरांचे प्रतिनिधी अशा तऱ्हेनें वांटणी करण्यांत आली. याच कायद्यानें १२ सभासदांची एक स्टँडिंग कमिटी निर्माण होऊन कारभारावरील देखरेख तिच्याकडे देण्यांत आली १२ पैकीं ४ लोकनियुक्त सभासदांचें प्रतिनिधि असतात, ४ सरकारनियुक्तांचे प्रातिनिधी व ४ प्रांतिक सरकारचे प्रतिनिधी आहेत. अध्यक्ष सरकारनियुक्त असून त्याच्या हातीं कार्यकारी सत्ता ठेवण्यांत आली आहे. कारभारावर त्याचीच प्रत्यक्ष देखरेख असते. मुंबईंत म्युनिसिपल कमिशनरास जे आधिकार आहेत तेच कलकत्त्यांत कॉरपॉरेशनचा अध्यक्ष वजावतो. त्यास दुय्यम अधिकारी व उपाध्यक्ष मदत करतात. कॉरपोरेशनला चर्चात्मक सर्व अधिकार आहेत. परंतु ज्या गोष्टीसंबंधीं उघडपणें वादविवाद करणें लोकहितदृष्ट्या श्रेयस्कर नसतें त्यांचा विचार स्टँडिंग कमिटीच्या बैठकींत होतो. १९१८–१९ मध्यें कलकत्त्याची लोकसंख्या ८६१५०१ होती व तीच नुकत्याच झालेल्या खानेसुमारींत ९०३१७३ असल्याचें दिसून आलें. सभासद ५० असून २५ लोकनियुक्त असतात. ३ सरकारी नोकर, १७ युरोपियन व ३३ हिंदी आहेत. त्याच वर्षीं उत्पन्न १४२०४८२५ रुपये होऊन खर्च १२३१९८१६ रुपये झाला. कर्ज, व्याज, म्युनिसिपालिटीच्या मालमत्तेपासूनची मिळकत वगैरे धरल्यास एकूण उत्पन्न रुपये १७२६५४११ होतें व खर्च १५२२८०४८ रुपये होता. म्युनिसिपल कराचें प्रमाण माणशीं ११.४८ रुपये पडतें.

६. मद्रास.

येथील म्युनिसिपालिटीच्या घटनेंत १८६७, १८७८ व सन १८८४ सालीं सुधारणा होत गेली व शेवटच्या वर्षीं तिला स्थायिकत्व प्राप्त झालें.

सन १८६७च्या कायद्यानें शहराचे ८ वॉर्ड पाडण्यांत येऊन प्रत्येकातर्फे चार जणांची नेमणूक झाली. या एकंदर ३२ सभासदांपैकीं १६ सरकारी नोकर होते व अध्यक्ष सरकारनियुक्त होता. या म्युनिसिपालिटीस पोलिस, शिक्षण, दवाखाने, रस्ते, दिवाबत्ती वगैरे खात्यांची व्यवस्था करावी लागे. पुढें १८७१त पोलिस-खातें सरकारनें आपल्या हातीं घेतलें. सन १८७८ त तिच्या घटनेंत सुधारणा होऊन निम्मे सभासद लोकनियुक्त झाले. तिचे अधिकार पुष्कळच मर्यादित असून सर्व सत्ता अध्यक्षाच्या हातीं एकवटलेली होती. सन १८८४च्या कायद्यानें लोकनियुक्तांची संख्या २४ करण्यांत आली. सन १८७८त अध्यक्षाच्या मदतीस दोन उपाध्यक्षांची नेमणूक होऊन त्यांना आरोग्य, जमावसूल व पब्लिक वर्क्स खात्यांचा कारभार सांगण्यांत आला होता. सन १८९२ त उपाध्यक्षांच्या जागा कमी करण्यांत आल्या. हल्लींच्या कॉरपोरेशनची घटना १९०४ सालीं ठरविण्यांत आली. एकंदर ३६ सभासदांपैकीं २० लोकनियुक्त असून राहिलेले सरकारनियुक्त व संस्थांचे प्रतिनिधी असतात. त्यांत युरोपियन व्यापारी सभा व मद्रास ट्रेड्स् असोशिएशन यांचे प्रत्येकीं ३ प्रतिनिधी असतात. अध्यक्षांची नेमणूक सरकार करतें व त्यास कलकत्त्याच्या अध्यक्षाप्रमाणें कार्यकारी सत्ता दिली आहे. २८ सभासद त्यास बडतर्फ करूं शकतात. स्टँडिंग कमिटींत अध्यक्षाशिवाय ८ सभासद असतात. अध्यक्ष बहुधा सिव्हिलियन असतो.

इतरांपेक्षां मद्रास कॉरपोरेशनवर सरकारची अधिक हुकमत चालते. म्युनिसिपल बजेट सरकारास सादर करावें लागतें. नवीन स्थानिक कर सरकारच्या परवानगीशिवाय बसवितां येत नाहींत. मुंबई कॉरपोरेशनचे सर्व अधिकार इतर दोन कॉरपोरेशनला असावेत, व अध्यक्ष लोकनियुक्त असून कार्यकारी सत्ता सरकारनें नेमलेल्या म्युनिसिपल कमिशनरच्या हातीं असावी अशा शिफारशी सन १९०७च्या अधिकारविभागणी कमिशननें केल्या होत्या. १९१८–१९ सालीं मद्रास कॉरपोरेशनचें उत्पन्न ३८ लाख होतें व कराचें प्रमाण दर माणशीं ४·८१ रुपये पडलें.

७. इंप्रुव्हमेंट आणि पोर्ट ट्रस्ट.

मुंबई व कलकत्ता सरकारसारख्या दाट वस्तीच्या शहरांत घरें व चाळी एकमेकांस चिकटून बांधण्यांत येत असल्यामुळें सर्व घरांतून मोकळी हवा

वहाणें अशक्य होतें. ह्या शहरांस दिवसेंदिवस अनेक दृष्टीनें महत्त्व येत असल्या-मुळें तीं शहरें नमुनेदार करणें प्रांतिक सरकारांचें ध्येय आहे. तेथें उद्योग-धंदे, व गिरण्या नेहमीं चालून आयात-निर्यात मालाचा व्यापार जंगी प्रमाणा-वर होत असतो. दूरदूरच्या शहरांतून व खेड्यांतून धंद्याच्या शोधार्थ त्या शहरीं हजारों लोक येत असतात. मुंबई हें हिंदुस्थानच्या पश्चिम किनाऱ्या-वरील अति महत्वाचें बंदर असून त्यांत हजारों बोटींची ये जा सारखी होत असते. एकंदर अकरा लाख लोकसंख्येंत मजूर व मध्यम वर्गांतील लोकांचा भरणा अति मोठा असून त्यांस गलिच्छ व अंधाराच्या खोल्यांतून वास करण्याशिवाय दुसरा उपाय नसतो. सामान्य गरीब लोकांस स्वच्छतेचें महत्त्व समजत नाहीं. त्यामुळें आरोग्याचा बिघाड होऊन प्रतिवर्षी प्लेग, मलेरिया व इतर सांथीस हजारों गरीब लोक बळी पडतात. हा अनुभव मुंबईंत आज कैक वर्षे प्रतिवर्षी येत आहे. मुंबईचें क्षेत्रफळ नैसर्गिकपणेंच मर्यादित आहे. त्यामुळें लोकसंख्येंत वाढ झाल्यास त्या प्रमाणांत शहराचा विस्तार आपोआप होणें कठीण पडतें. म्हणून समुद्र हटवून एकंदर क्षेत्रफळांत वाढ करण्याचे प्रयत्न आज अनेक वर्षे होत आहेत. शहरची वस्ती पातळ करणें, नवीन वाढ शहरांत होऊं न देतां ती मुंबईच्या उत्तरेस शक्य तितक्या लांबवर पसरविणें वगैरे उद्देशानें सन १८९८त मुंबईचे सुप्रसिद्ध गव्हर्नर लॉर्ड सॅन्डर्स्ट यांच्या आमदानींत मुंबई इंप्रुव्हमेंट ट्रस्टची स्थापना झाली. गेल्या वीस वर्षांत या ट्रस्टनें आपलें काम उत्तम प्रकारें बजाविलें आहे. शहरांतील बऱ्याच अंधकारमय चाळींचा त्याजकडून नाश करण्यांत आला. अनेक मोठे नवीन रस्ते बनविण्यांत आले. हल्लींचा सँडर्स्ट रोड त्यांपैकींच एक असून तो चौपाटीपासून थेट अलेक्झँड्रा डॉकपर्यंत पसरलेला आहे. या ट्रस्टचा कारभार एका बोर्डाकडे असून त्यांत १४ सभासद आहेत. पैकीं ४ कॉरपोरेशनचे प्रतिनिधी आहेत व चेंबर ऑफ् कॉमर्स, पोर्ट ट्रस्ट, व मुंबई गिरणीवाल्यांचा संघ यांचा प्रत्येकीं एक प्रतिनिधी असतो. उत्पन्नाचीं खातीं म्हणजे कर्ज व मुंबईंतील मोकळ्या जागा, व म्युनि-सिपालिटीची जमीन व घर यांवरील उत्पन्नांतून शेंकडा २ याप्रमाणें मिळणारी देणगी हींच होत. सन १९११मध्यें हिंदुस्थान सरकारनें आपल्या शिलकेंतून ५० लाखांची देणगी या ट्रस्टला दिली होती. मुंबईच्या धर्तीवर कलकत्त्यास त्याच उद्देशानें इंप्रुव्हमेंटची स्थापना करण्यांत आली आहे. दोन वर्षांपूर्वी

मुंबई सरकारनें हिंदुस्थान सरकारच्या संमतीनें शहरचा विस्तार करण्यास व गरीबांसाठीं रहाण्याची सोय करतां यावी म्हणून अंदाजें दहा कोटींचें कर्ज काढलें असून त्याचा उपयोग नवीन चाळी बांधून मजूरवर्गाच्या राहण्याची सोय करण्याकडे होणार आहे. तसेंच चौपाटीवरील समुद्र हटविण्याची एक बरीच मोठी योजना तयार असून तिला तीस कोटींवर खर्च येईल असें तज्ञांचें मत आहे.

इंप्रुव्हमेंटशिवाय पोर्टट्रस्ट नांवाची दुसरी एक संस्था मुंबई, कराची, कलकत्ता, रंगून व चितागांग या शहरांत अस्तित्वांत आहे. या ट्रस्टकडे बंदरांच्या सर्व व्यवस्थेचें काम देण्यांत आलें असून अनेक दिशांनीं त्यांची सुधारणा करण्याचा प्रयत्न तें करीत असतें. बंदराच्या आसपासचा गाळ काढून खोली वाढविणें, नवीन गोद्या बांधणें, बोटींना बंदरांत येतांना व जातांना मार्ग दाखविणें वगैरे कामें त्यासच करावी लागून यांचा खर्च भागविण्यास बोटींवर आणि मालावर ठराविक फी आकारली जाते. कर्ज काढून नवीन योजना तयार करण्याचा त्यास अधिकार आहे. मुंबईंत लॉर्ड हार्डिंजच्या हस्तें एक मोठी गोदी उघडण्यांत आल्यामुळें जगांतील अत्यंत मोठ्या आगबोटीसुद्धां अगदीं बंदरानजीक येतां येतें. या सोईमुळें हल्लीं विलायतच्या बोटी लांब उभ्या न रहातां थेट धक्क्याजवळ येऊं शकतात. ट्रस्टचा अध्यक्ष सरकारकडून नेमला जातो व त्यांत निरनिराळ्या उद्योगधंद्याचे प्रतिनिधी घेण्यांत येतात. कलकत्ता, रंगून मुंबई, मद्रास व कराची या ठिकाणीं म्युनिसिपालिटीचा प्रतिनिधि घेण्यांत येतो. कलकत्त्याशिवाय इतर ठिकाणीं लोकनियुक्त सभासद अल्पसंख्याक आहेत, व सर्वांत युरोपियनांचा भरणा फार मोठा आहे. सन १९१८-१९सालीं सर्व ट्रस्टींनीं मिळून ३२-३३ कोटी रुपये कर्ज काढिलें. त्याची वांटणी कलकत्ता शेंकडा ३१.४, मुंबई शेंकडा ४७.३, मद्रास शेंकडा ४.२, कराची शेंकडा ७.९, या प्रमाणांत करण्यांत आली होती.

८. लोकलबोर्डें.

शहरांतील स्थानिक कारभार ज्याप्रमाणें म्युनिसिपालिटयांच्या हातीं देण्यांत आला, त्याचप्रमाणें खेड्यांची व्यवस्था पाहण्यास जबाबदार मंडळें निर्माण करण्यांत आलीं. सन १८७० पूर्वीं खेड्यांतून स्थानिक स्वराज्याचें

शिक्षण देणारी संस्था सांपडत नसे. लॉर्ड मेयो यांनीं त्यासालीं केलेल्या ठरावान्वयें कोठें कोठें स्थानिक स्वराज्य संस्था निर्माण झाल्याचें दिसून येतें. जिल्हाधिकाऱ्यांच्या वजनामुळें स्थानिक खर्चास पुरेशी रक्कम कशी बशी गोळा करण्यांत येऊन त्यांत सरकारी मदतीची भर घालून खर्च भागविण्यांत येई. या स्थितींत खरा फरक सन १८८२च्या स्थानिक स्वराज्याच्या ठरावानें घडवून आणला. त्या ठरावानें जिल्ह्यांत लोकलबोर्डें स्थापण्यांत आलीं व त्यांस मर्यादित स्वरूपांत कांहीं अधिकार देण्यांत आले. लोकलबोर्डांचे सभासदांत बिनसरकारी सभासदांचाच भरणा करण्यांत यावा, शक्य त्या ठिकाणीं निवडणुकीचें तत्त्व अंमलांत आणावें, प्रत्येक जिल्ह्यांत एक जिल्हा बोर्ड नेमून त्याजकडे तालुका बोर्डांचे तंटे तोडण्याचें व त्यांवर देखरेख ठेवण्याचें काम देण्यांत यावें, लोकलबोर्डांवर सरकारनें बाहेरून नियंत्रण ठेवावें पण अंतर्व्यवस्थेंत ढवळाढवळ करूं नये, व होता होईल तों त्यांचे अध्यक्ष बिनसरकारी असावेत अशा सूचना या ठरावाद्वारें प्रांतिक सरकारांस करण्यांत आल्या होत्या. त्यांचा नीट विचार होऊन सर्व प्रांतांत सन १८८३–८४ सालीं स्थानिक स्वराज्याचे कायदे पास करण्यांत आले. त्यावेळीं सर्व देशांत एकच कायदा लागूं करणें अशक्य असल्यामुळें परिस्थित्यनुसार निरनिराळे कायदे करण्याचें काम प्रांतिक सरकारांस आपल्या हातीं घेणें भाग पडलें. त्यामुळें आजमितीस निरनिराळ्या प्रांतांत भिन्नस्वरूपाचे कायदे आपणांस दिसून येत आहेत.

मद्रासमध्यें हा ठराव अक्षरशः अंमलांत आणण्याचा प्रयत्न झाला. प्रत्येक खेड्यांत किंवा चार दोन खेड्यांच्या समुदायांत पंचायतीची स्थापना झाली व हीच स्वराज्याचें शिक्षण देणारी पहिली पायरी होय. या पंचायतींकडे रस्ते दुरुस्त ठेवणें, तलाव व विहीर स्वच्छ राखणें, खेड्यांस पाण्याचा भरपूर पुरवठा करणें, दवाखाने व इस्पितळें उघडणें, शाळा चालविणें, व सार्वजनिक आरोग्य बिघडूं न देणें हीं कामें सोंपविण्यांत आलीं. दुसरी पायरी म्हणजे तालुका बोर्डांची स्थापना. या दोहोंवर प्रत्येक जिल्ह्यांत एक डिस्ट्रिक्ट बोर्ड निर्माण करण्यांत आलें. त्याजकडे तालुका बोर्ड व पंचायती यांवर देखरेख ठेवणें व जिल्ह्यांतील स्थानिक स्वराज्याचे प्रश्नांचा निकाल लावणें हीं कामें असतात. मुंबईंत जिल्हा व तालुका बोर्डें या दोन स्थानिक स्वराज्याच्या संस्था आहेत. पंजाब, बंगाल व सरहद्दीवरील प्रांत येथें जिल्हाबोर्डें कायद्यानेंच

निर्माण झालीं आहेत; परंतु तालुका बोर्ड व पंचायतींची स्थापना करणें सर्वस्वीं प्रांतिक सरकारांच्या मर्जीवर आहे. संयुक्त प्रांतांत तालुका बोर्ड निरुपयोगी ठरल्यामुळें मोडण्यांत आलीं. मध्यप्रांतांतील व्यवस्था मद्रासप्रमाणें तिहेरी आहे. आसाममध्यें फक्त तालुका बोर्डच आहेत. ब्रह्मदेशांत कांहींच नाहीं. या बोर्डांचीं मुख्य कामें म्हणजे दळणवळणाचे मार्ग दुरुस्त ठेवणें, रस्ते चांगले राखणें, आरोग्याची व शिक्षणाची काळजी घेणें, दवाखानें, इस्पितळें उघडणें, बाजार, शाळा व इतर सार्वजनिक इमारती बांधणें वगैरे होत. तसेंच दुष्काळ निवारणार्थ उपाय योजणें आणि प्लेग व इतर सांथींपासून गरीबांचा बचाव करणें हीं कामें त्यांसच करावीं लागतात.

जिल्हा बोर्डाचा अध्यक्ष सरकारनियुक्त असावा कीं लोकनियुक्त असावा हें ठरविणें प्रांतिक सरकारच्या हातीं आहे. मध्यप्रांतांत तो लोकनियुक्त असून बहुधा बिनसरकारी असतो. इतर ठिकाणीं कलेक्टरास जिल्हा बोर्डाचा अध्यक्ष नेमण्याचा प्रघात आहे. मुंबईंत अलीकडे बिनसरकारी सभासदास ती जागा देण्यांत येऊं लागली आहे. तालुकाबोर्ड व पंचायती यांना स्वतंत्र अधिकार फारसे असत नाहींत, त्यामुळें त्यास जिल्हा बोर्डाच्या हुकुमानेंच सर्व कारभार चालविणें भाग पडतें. मद्रासमध्यें त्यांस थोडी फार मोकळीक देण्यांत येते. या प्रश्नावर नामदार गोखले यांनीं अधिकार विभागणी कमिशनपुढें साक्ष देतांना पुढील अभिप्राय व्यक्त केला होताः—

The time is gone by when the Collector could hope to exercise, and with beneficial results, a kind of paternal authority over his district. The spread of education, the influence of new ideas, the steadily growing power of the vernacular press make a return to the benevolent autocracy of the Collector of the old times impossible. The only remedy lies in carrying a substantial measure of decentralisation down to the villages and in building up local Self-Government from there.

अधिकार विभागणी कमिशननें सरकारी व सरकारनियुक्त सभासदांची संख्या शक्य तितकी कमी करण्यांत यावी अशी शिफारस केली; परंतु जिल्हा व लोकलबोर्डांचे अध्यक्ष कलेक्टर व मामलेदारच असणें अधिक श्रेयस्कर

आहे असा आपला अभिप्राय दिला होता. सन १८८२पासून पुढील २५ वर्षांत स्थानिक स्वराज्याची प्रगति न होण्याचीं दोन कारणें कमिशननें शोधून काढिलीं. पहिलें हें कीं, तालुकाबोर्डास फंडाची कमतरता भासत असून कलेक्टरचें नियंत्रण फाजील प्रमाणांत असल्यामुळें स्वातंत्र्य मुळींच मिळत नाहीं. दुसरें असें कीं, निवडणुकीची पद्धति चुकीची असल्यामुळें अल्पसंख्याक व निवडणुकीस उभें राहण्यास नाराज अशा जमीनदार वर्गाचे प्रतिनिधींस स्थानिक कारभारांत भाग घेणें अशक्य होतें. मि. रमेशचंद्र दत्तांच्या मतें पहिलेंच कारण खरें होतें.

लोकलबोर्डाचें उत्पन्न प्रायः शेतसाऱ्यावर रुपयास आणा याप्रमाणें पट्टी बसवून उभारण्यांत येतें. हा कर सरकार आपल्या साऱ्याबरोबर वसूल करतें, व त्यांत आपली भर टाकून तो बोर्डाच्या हवालीं करण्यांत येतो. तालुकाबोर्डास लागणारा खर्च जिल्हाबोर्डांकडून मिळतो. त्यास स्वतंत्र पट्टी बसवितां येत नाहीं. सन १९१८-१९त सर्व देशांत १९९ जिल्हा बोर्डें व ५४० दुय्यम बोर्डें अस्तित्वांत होतीं. एकंदर ८५४ पंचायतींपैकीं ५३५ मद्रास, ८१ बंगाल व ३८ बहार—ओरिसा अशी वांटणी झाली होती. सर्व बोर्डांच्या क्षेत्रांत २१२ ०००,००० लोकवस्ती होती. पंचायती सोडून बोर्डांचेसभासद १३०५४ असून ६७५१ म्हणजे शेंकडा ५२ लोकनियुक्त होते. लोकनियुक्त सभासदांचें प्रांतावारी प्रमाण पुढीलप्रमाणें त्याच सालीं असल्याचें दिसून येतें:—संयुक्तप्रांत ७४.७; मध्यप्रांत ७३.९; आसाम—६३; मुंबई—४९.७; मद्रास—४९.४; बंगाल—४७.५; पंजाब—३६.३; बहार—३२; सरहद्दीवरील प्रांत व दिल्ली येथें लोकनियुक्त सभासद नाहींत. मध्यप्रांत. संयुक्त प्रांत, व आसाम येथें त्यांचें बरेंच मोठें बहुमत आहे. सर्वांचें मिळून सरासरी प्रमाण शेंकडा ५३ पडतें. एकंदर सभासदांपैकीं शेंकडा ९४ हिंदी आहेत व शेंकडा १९ सरकारी आहेत. खालील कोष्टकावरून प्रांतावारी बोर्डांची संख्या, लोकनियुक्त आणि सरकारनियुक्त सभासद, उत्पन्न व खर्च यांची कल्पना येईल:—

प्रांताचें नांव	बोर्डांची संख्या	लोकनि. संख्या	सरकारनि. संख्या	एकंदर उत्पन्न. रुपये.	एकंदर खर्च. रुपये.
बंगाल.	९७	६५४	७२४	११६,५६,७५६	१११,६२,२३६
मद्रास.	६५७	१५४७	५३२७	२८७,८४,८७०	२५६,४८,६४९
मुंबई.	२४१	१७३३	१७५३	१०७,६९,४३२	१०७,३४,४२७
संयुक्तप्रांत.	४८	८१७	२२७	१३९,१७,९८३	१३९,०६,९१२
बहार-ओरिसा	६४	३०३	६४४	९९,३३,४९५	९४,९९,८६७
पंजाब.	३८	४८९	८३५	९६,६९,५४४	८२,८०.१६४
मध्य. वऱ्हाड.	१०२	१३७५	४८६	५९,५५,४८०	५६,८७,८२६
आसाम.	१९	२०८	१२२	२२,३३,७९४	२१,३२,३९९

बंगाल व बहार-ओरिसा प्रांतांतील अनुक्रमें २८८ व २८ पंचायतींचा समावेश वरील कोष्टकांत करण्यांत आलेला नाहीं, परंतु त्यांचा जमाखर्च हिशेबांत धरण्यांत आला आहे.

प्रकरण दहावें.

शिक्षण.

"The well-being of millions upon millions of children who are waiting to be brought under the humanising influence of education depends upon it (i. e. compulsory and free primary education). The increased efficiency of the individual, the higher general level of intelligence, the stiffing of the moral backbone of large secgence, the stiffing of the moral backbone of large sections of the community, none of these can come without such education."

G. K. Gokhale.

१ प्रस्थावना व पूर्वेतिहास.

इंग्रज सरकारनें हल्लींच्या शिक्षणपद्धतीचा प्रसार सार्वत्रिक केल्या कारणानें आपल्या देशी शिक्षणसंस्था दिवसेंदिवस लयास जाऊन आजमितीस भरभराटींत असलेल्या पौर्वात्य शिक्षण–प्रसारक–संस्था बोटावर मोजतां येतील इतक्या देखील आहेत कीं नाहीं याची वानवा आहे. जनतेंत पाश्चिमात्य संस्कृतीची आवड उत्पन्न झाल्यामुळें म्हणा अगर पाश्चिमात्य शिक्षणास राजाश्रयामुळें आज विशेष महत्व प्राप्त झाल्यामुळें म्हणा, सर्व साधारणजनसमूहाकडून त्यास अनपेक्षित आश्रय मिळून पूर्वकालीन देशी संस्था नामशेष होण्यास फारसा अवधी लागला नाहीं. देशी संस्थांत संस्कृत, पौर्वात्य दर्शनशास्त्र (Philosophy) वैदिक वगैरे शिक्षणाचा लाभ त्या त्या विषयांत पारंगत असलेल्या पंडितांकडून अध्ययन मार्गानें त्यांच्या असंख्य उच्चवर्णीय शिष्यगणास पाठशाळांतून व वेदशाळांतून मिळत असे. विद्यादानासारखें पवित्र कर्तव्य कोणतेंही नाहीं, अशी सार्वत्रिक भावना असल्यामुळें निरनिराळ्या शास्त्रांत, कलेंत व विद्येंत पारंगत असलेल्या गुरुसमागमें गुरुकुलांत अध्य-

यन करण्यांत विद्यार्थी आपलें बालपण घालवीत. गुरुजीस पितृतुल्य समजण्यांत येई. त्यांच्याकडून शिष्यांचें पालनपोषण होऊन एक तपपर्यंत त्यांस विद्यामृताचा लाभ मिळे. शिष्यानें हा काळ गुरुजींच्या आश्रमीं घालवून विद्यार्थीदशा संपतांच त्यांच्या अशिर्वादानें गृहस्थाश्रमाचा स्वीकार करावा असा परिपाठ असे. या पंडितांना राजाश्रय चांगला असल्यामुळें उपजीविकेची पंचाईत पडत नसे. शिक्षणसंस्थांचा व त्यांचा खासगी खर्च भागविण्यास वतनें व देणग्या हमेशा मिळत. हल्लींप्रमाणें वाचन–लेखन व्यवसायांत विद्यार्थीगणांस वेळ घालविण्याचें कारण न पडून सर्व विद्यादान अध्ययनमार्गानेंच स्वीकरण्यांत येई. उच्च वर्णांच्या लोकांस या तऱ्हेनें शिक्षण मिळून कनिष्ठ दर्जाचे लोकांची सोय खेड्यांत अन्य तऱ्हेनें ठिकठिकाणीं करण्यांत येई. धंदेशिक्षणाची व लेखन वाचनाची ओळख गांवच्या मोठ्या वृक्षाच्या सांवलींत अगर देवळांतील पडवींत करून देण्याचा प्रघात सर्वत्र आढळत असे. या शिक्षणपद्धतीचा अवशेष अजूनही खेडयांत आढळून येतो. शाळांच्या इमारतींवर पैक्याचा व्यर्थ व्यय करण्याचें त्याकाळीं प्रयोजन नसे. लहान मुलांस धुळाक्षरें धुळीच्या पाटीवर बोटानें काढण्यास शिकविलें जाई व त्यामुळें शिक्षणाप्रीत्यर्थ खर्च करण्याचें सामर्थ नसणारांसही लिहितां वाचतां येत असे.

या हिंदु शिक्षणपद्धतीप्रमाणेंच मुसलमानी पद्धति साधी होती. त्यांच्या पंडितांना मौलवी किंवा मुनशी म्हणतात. राजेमहाराजे, सरदार, जमीनदार वगैरे श्रीमंत लोक त्यांचा परामर्ष घेण्यांत एकमेकांशीं स्पर्धा करीत असत, असें म्हटलें तरी अतिशयोक्ति होणार नाहीं, इतका या उमरावांचा त्यांस भरपूर आश्रय असे. खैराबाद, जोधपूर सारखीं शहरें मुसलमानी विद्येचीं आगरें म्हणून त्याकाळीं प्रसिद्ध होतीं, व सर्व देशांतीलच नव्हे तर दूर देशचे प्रसिद्ध कवि, तत्ववेत्ते, धर्माधिकारी वगैरे विद्वानांची त्या शहरीं सारखी ये जा असे.

इंग्रज सरकारचें राज्य स्थापन होऊन देशी राजांची सत्ता संपुष्टांत आल्यामुळें या देशी पंडितांची व मौलवी व मुनशीसाहेबांची दाद घेण्यास समर्थ असे फारसे लक्ष्मीपुत्र राहिले नाहींत. यामुळें त्यांचा विद्यादानाचा व्यवसाय निर्विघ्नपणें चालणें शक्य नव्हतें. तसेंच इंग्रज सरकार इकडील शिक्षणासंबंधीं अगदींच उदासीन असल्यामुळें प्राचीन कैलाकौशल्य व विद्या यांचा आश्रय नाहींसा होऊन त्यास अवनति होऊं लागली. १८व्या शतकाच्या शेवटीं

इंग्लडांत लोकशिक्षणाची जबाबदारी खासगी संस्थांवरच सरकारनें टाकल्यामुळें या पद्धतीची छाया येथील कंपनीच्या कारभारावर पडण्यास अवधी लागला नाहीं. प्रजेस सुशिक्षित करणें आपलें आद्यकर्तव्य आहे अशी कंपनीसरकारास मुळींच जाणीव नसल्यामुळें त्यावेळीं देशांत शिक्षणाचा प्रसार झाला नसल्यास नवल तें काय? परंतु प्रजेच्या कल्याणार्थ जी गोष्ट करण्यास सरकार तयार नव्हतें तीच स्वहिताकडे नजर देऊन करणें त्यास भाग पडलें. येथील राज्य-कारभार हांकण्यास सर्व दर्जाचीं माणसें इंग्लंडांतून इकडे आणणें शक्य नस-ल्यामुळें प्रजेंतून त्यांची भरती करणें अपरिहार्य झाल्यामुळें सन १७८२ सालीं वॉरन हेस्टिंग्सनें मुसलमानांस शिक्षण देण्याकरितां कलकत्त्यास एक कॉलेज स्थापन केलें. तसेंच १७९१त बनारस येथें हिंदूंकरितां संस्कृत कॉलेजाची स्था-पना झाली. त्यांत शास्त्री तयार करून युरोपियन न्यायाधीशांना त्यांच्या मद-तीनें हिंदुधर्माप्रमाणें कज्जांचा निवाडा करतां यावा व इतर दृष्टीनें राज्यशकट हांकण्यास त्यांची मदत व्हावी या उद्देशानें हें कॉलेज अस्तित्वांत आलें असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. यावरून सन १७९२ पर्यंत प्रजेस सुशिक्षित करणें सर-कार आपलें कर्तव्य समजत नसे असें दिसून येतें. जें कांहीं विद्यादान करण्यांत आलें तें फक्त राज्यकारभारास नौकर तयार करावे याच उद्देशानें होय. अर्थात् हें शिक्षण एकांगी असून त्याचें कार्यक्षेत्र फारच मर्यादित असलें पाहिजे हें उघड आहे. याच सुमारास देशांत पाद्री लोकांचा सुळसुळाट होऊन धर्मप्रसाराचें काम मोठ्या जोमानें चालू होतें. धर्मप्रसारास शिक्षणाची जोड मिळाल्याशिवाय इष्ट हेतु साध्य होणें शक्य नाहीं हें पाद्री लोक जाणून असल्यामुळें त्यांनीं इकडे शाळा व कॉलेजें स्थापून शिक्षण प्रसा-राचें काम सुरू केलें. याचपैकीं मद्रासचें ख्रिश्चन कॉलेज व मुंबईचें विल्सन कॉलेज हीं आजमितीस याच सद्धेतूनें आपलें कर्तव्य बजावीत असून मिशन-ऱ्यांच्या (पाद्र्यांच्या) चिकाटीची व ज्ञानधर्म प्रसारार्थ केलेल्या अपरि-मित स्वार्थत्यागाची साक्ष पटवीत आहेत. सन १७९९त हुगळी नदीवर अशाच कांहीं मिशनऱ्यांनीं आपणें ठाणें दिलें, व दहा वर्षांतच निरनिराळ्या एकतीस भाषेंत बायबलचें भाषांतर करून बंगालमध्यें त्याचा सर्वत्र प्रसार केला. १८१८त तेथेंच त्यांनीं एक कॉलेज स्थापिलें व संस्कृत आणि अरबी वाङ्मयांच्या जोडीस ख्रिस्ती धर्माचें शिक्षण देण्यास सुरवात केली. याप्रमाणें इकडे धर्मा-

भिमानी मिशनरी स्वधर्मप्रसारार्थ प्रयत्न करीत असतां विलायतेंत बर्क, विलबरफोर्स वगैरे उदारमतवादी महात्म्यांच्या विचारांचा पगडा तेथील सरकारवर बसल्यामुळें कंपनी सरकारासही आपलें शिक्षणविषयक धोरण निश्चित करण्याचा समय जवळ येऊं लागला असें वाटूं लागलें. विलबरफोर्सच्या खटपटीनें १८१३ च्या कंपनीच्या सनदेंत "प्रतिवर्षी निदान एक लाख रुपये हिंदी पंडित व मौलवी यांच्या उत्तेजनार्थ व वाङ्मय प्रकाशनार्थ खर्च करण्यांत यावेत" अशी अट घालण्यांत आली. त्याच वेळीं सरकारास सुशिक्षित हिंदी लोकांची उपयुक्तता व किंमत कळून आल्यामुळें शिक्षणांचा प्रश्न साहजिकच त्याच्यासमोर उभा राहिला. सन १८१७त डेविड हेअर नामक मिशनऱ्यानें कलकत्त्यास देशी शिक्षणपद्धतीची सुधारणा करण्याचे प्रयत्न सुरू केले व त्यास राजा राममोहन राय सारख्या पुढाऱ्याचें पाठबळ मिळाल्यामुळें शिक्षणसुधारणा होण्यास सुलभ झालें. त्यांच्याच प्रयत्नानें जनतेंत इंग्रजी शिक्षणाची आवड उत्पन्न होऊन पाश्चिमात्य संस्कृतीचा लाभ करून घेण्याची इच्छा दिवसेंदिवस बळावत चालली. राजा राममोहन राय यांच्याच प्रयत्नांचें दृश्य फळ म्हणजे सध्यांचें सुप्रसिद्ध प्रेसिडेन्सी कॉलेज होय.

२. पौर्वात्य व पाश्चिमात्य शिक्षणांतील लढा.

१८ व्या शतकाच्या शेवटीं ज्यांनीं हिंदी जनतेस सुशिक्षित करण्याचे प्रयत्न केले त्यांत तर चार्लस ग्रँट यांची प्रामुख्यानें गणना होते. सर चार्लस ग्रँट पार्लमेंटचे सभासद व कंपनीचे डिरेक्टर होते. त्यांनीं १७९२ त आशियांतील इंग्रजी अंमलाखालील प्रजेची सामाजिकदृष्ट्या स्थिति कशी आहे याचें अवलोकन करून कंपनीकडे आपला अभिप्राय पाठविला होता. त्यांत हिंदी जनतेस शिक्षण देणें हें सरकारचें पवित्र कर्तव्य आहे व त्यापासून त्यानें पराङ्मुख होऊं नये असा सल्ला दिला होता. शिक्षणामुळें आपल्या धर्माची तिला ओळख होऊन ईश्वराविषयीं खरें ज्ञान उपलब्ध होईल, मनुष्यमात्रांत नैतिकदृष्ट्या सुधारणा होऊन निकृष्ट वर्गाची उन्नति होईल व इंग्रजी शिक्षणानें प्रजेचें आणि सरकारचें हितच होणार असें त्यांस वाटत होतें. हिंदी जनतेंत महत्त्वाकांक्षेचें बी पेरलें जाऊन स्वराज्य, स्वातंत्र्य, युरोपियनाबरोबर समानतेचा दर्जा, राज्यकारभारांत व लष्करांत वरिष्ठ प्रतीच्या जागा वगैरे राजकीय हक्कांची

मागणी होऊन लोक सरकारास सतावून सोडतील, लोकमतदर्शक वर्तमान पत्रांची गळचेपी करण्याचा प्रसंग येऊन सरकारवर प्रजेचा रोष होईल वगैरे कारणास्तव जनतेस शिक्षणाचा लाभ मिळूं न देणें इंग्रज सरकारास फारच अनुचित होय, असा इशारा सर चार्लस ग्रँट यांनीं सरकारास दिला होता. त्यावेळीं कंपनीच्या नोकरांत ग्रँटसारख्या उदारमतवादी लोकांचा भरणा बराच होता. त्यामुळें अशा उच्चविचारांस प्राधान्य मिळून जनता सुशिक्षित करणें आपलें कर्तव्य आहे असें सरकारास वाटूं लागून शिक्षणाचा प्रश्न हातीं घेण्याशिवाय मार्ग उरला नाहीं.

याप्रमाणें सन १८१५ च्या सुमारास प्रजेस शिक्षण देण्याचा प्रश्न निकालांत काढण्यांत आला असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. हिंदी जनतेस सुशिक्षित केल्यास राजकीय वातावरण बिघडेल व त्यापासून राज्यकारभारावर अनिष्ट परिणाम झाल्यावांचून राहणार नाहीं अशी दहशत कंपनीनें त्या वेळचे गव्हर्नर जनरल मार्क्विस ऑफ हेस्टिंग्स यांस घातली असतां प्रजेस अज्ञानांधकारांत ठेवून आपली राज्यतृष्णा भागविणें आपणांस लाजिरवाणें आहे, असा स्पष्ट जबाब त्यांनीं दिला होता. या त्यांच्या दृढनिश्चयामुळेंच सरकारचें पूर्वीचें धोरण बदललें जाऊन शिक्षणाची जबाबदारी त्यानें आपल्या शिरावर घेतली.

पुढें नवीनच एक अडचण उपस्थित होऊन तिचा विचार करण्यांतच वीस पंचवीस वर्षें निघून गेलीं. शिक्षण द्यावयाचें तें कोणत्या पद्धतीवर द्यावयाचें या प्रश्नावर बराच तीव्र मतभेद उपस्थित होऊन शिक्षणाच्या कैवाऱ्यांत दोन तट पडले सन १८१३ च्या कंपनीच्या सनदेंत दरवर्षी कंपनीनें १००,००० रुपये शिक्षणावर खर्च केले पाहिजेत अशी एक अट होती, परंतु दहा वर्षेपर्यंत एक पैही खर्च करण्यांत आली नव्हती. पुढें १८२३ त एक कमिटी नेमण्यांत येऊन तिच्याकडे या रकमेच्या खर्चाचें काम देण्यांत आलें. या सरकारी कमिटीवरील सभासदांपैकीं बरेच शिक्षणाचा प्रसार पौर्वात्य पद्धतीप्रमाणें देशी भाषेंतून करावा अशा मताचे होते. परंतु कंपनीच्या डिरेक्टरांवर जेम्स मिलसारख्या विख्यात् गृहस्थांचें वजन पडल्यामुळें ते पाश्चिमात्य धर्तीवर इंग्रजींतून शिक्षण देण्यांत यावें असें प्रतिपादन करूं लागले. पहिल्या पक्षाचें म्हणणें असें कीं, संस्कृत, अरबी व पर्शियन भाषाजिज्ञासु विद्यार्थ्यांस सढळ हातानें मदत करण्यांत यावी, पाश्चिमात्य शास्त्रें व वाङ्मय यांचें देशी भाषेंत रूपांतर

करून चोहोंकडे त्यांचा प्रसार करण्यांत यावा व त्यांच्या जोडीस इंग्रजी भाषेचेंही शिक्षण देण्यांत यावें. दुसऱ्या पक्षांत लॉर्ड मेकाले-साहेबांसारख्या जाड्या विद्वानांचा भरणा असून त्याचें म्हणणें असें होतें कीं, देशी भाषेच्या व संस्कृताच्या नादीं न लागतां सर्व शिक्षण इंग्रजी भाषेंतून पाश्चिमात्य पद्धतीवर देण्यांत यावें. लॉर्ड मेकॉले हेच या पक्षाचे अध्वर्यु होत असें आपणांस मानण्यास कांहींच हरकत नाहीं. मेकॉलेसाहेबांचीं पौर्वात्य संस्कृतीवरील मतें किती चुकीचीं व अडाणीपणाचीं होतीं हें सन १८३५त त्यांनीं लिहिलेला या वादग्रस्त प्रश्नावरील खलिता वाचला असतां सहज कळून येणार आहे. पाश्चिमात्यांच्या तोडीची संस्कृति सांपडणें शक्य नाहीं, इकडील लोकांस काव्यांचेंच मर्म काय तें कळतें, परंतु शास्त्रांत व वैद्यकलेंत ते अगदींच मागासलेले आहेत, त्यांस सुधारून त्यांची गणना माणुसकींत करावयाची तर इंग्रजी भाषेंतील भांडारें खुलीं केलीं पाहिजेत, त्याशिवाय दुसरा मार्ग नाहीं, या मताचे ते प्रमुख पुरस्कर्ते होते. सन १८३५चा त्यांचा खलिता अनेक हास्यास्पद विधानांनीं भरलेला आढळून येतो. त्यांतील पौर्वात्य संस्कृतीच्या हेटाळणीची व गर्वोक्तीची थोडीशी कल्पना यावी म्हणून कांहीं उतारे रूपांतर न करतां जसेच्या तसे खालीं देण्यांत येत आहेत. ते एके ठिकाणीं म्हणतातः—

"The expression of ideas and facts through the vernaculars was so limited that intellectual improvement can only at present be effected by means of some language not vernacular."

तसेंच एखाद्या इंग्रजी वाचनालयांतील एका कपाटांतील पुस्तकाची बरोबरी करण्यास संस्कृत व अरबी वाङ्मयभांडारेंही पुरेशीं होणार नाहींत इतकीं तीं तिरस्करणीय आहेत असें त्यांचें ठाम मत होतें. इंग्रजी भाषेसंबंधीं त्यांची गर्वोक्ति पुढीलप्रमाणें दिसून येतेः—

It stands pre-eminent even among the languages of the west. It abounds with works of imagination not inferior to the noblest which Greece has bequeathed to us—with models of every species of eloquence—with historical compositions which, considered merely as narratives, have seldom been

surpassed, and which, considered as vehicles of ethical and political instruction, have never been equalled,—with just and lively representations of human life and human nature,—with the most profound speculations on Metaphysics, Morals, Govṿ. ernment, Jurisprudence, trade— with full and correct information respecting every experimental science which tends to preserve the health, to increase the comfort, or to expand the intellect of man. Who ever knows that language has ready access to all the vast intellectual wealth which all the wisest nations of the earth have created and hoarded in the course of nienty generations."

पुढें ते म्हणतात.

"Let us bless India with a revival of learning similar to that of the 15th and 16th centuries of Europe. English to India was what Latin and Greek were than to us. Moreover the languages of Western Europe civilised Russia. I cannot doubt that they will do for the Hindus what they have done for the Tartar."

इकडील देशी भाषांस कमी लेखणाऱ्या मेकॉलेसाहेबांस संस्कृत व अरबी भाषांचा गंधही नव्हता हें ध्यानांत ठेवण्यासारखें आहे. त्यांचें सर्व ज्ञान त्या भाषेंतील वाङ्मयांचें इंग्रजींत झालेल्या रूपांतरावरून मिळविलेलें होतें. मेकाले साहेबांची भाषा जोरदार असून अतिशयोक्तीनें परिपूर्ण असल्यामुळें वाचकांस ती मनोरंजक वाटत असेल, परंतु ती वाचीत असतां लेखकास हिंदी मनोवृत्तीची बिलकूल कल्पना नसावी असें वाटूं लागतें. तसेंच खलिता लिहितांना शिक्षणाचीं अंगे कोणतीं असावींत हें ठरविणें बाजूस राहून इंग्रजी भाषेचीं स्तुतिस्तोत्रेंच गाणें अधिक बरें असें त्यास वाटलें असावें असें दिसतें. पौर्वात्य संस्कृतीची*हेटाळणी करतांना अरबी, पर्शियन व संस्कृत भाषेंत चिरकालिन अत्युच्च

* "I have never found one among them who could deny that a single shelf of a good European library was worth the whole native literatue of India and Arabia."

'Whether we can countenance, at the puplic expense,

ग्रंथ लिहून त्या भाषांचें वाङ्मय अजरामर करून सोडणारे अनेक महाकवि होऊन गेले ही ऐतिहासिक गोष्ट एका विख्यात् इतिहासकारानें जाणून बुजून दृष्टीआड केली हें निःपक्षपातीपणास धरून होतें काय ? मेकॉलेप्रमाणेंच सर्व इंग्रजांचें मत नव्हतें. मि. माऊंट स्टुअर्ट एल्फिन्स्टनसाहेब हे अत्यंत गुण ग्राहक विद्वान् होते असें त्यांच्या लेखांवरून दिसून येतें. त्यांच्या स्मरणार्थ सन १८२७सालीं स्थापन झालेलें मुंबईचें एल्फिन्स्टन कॉलेज त्यांच्या लोकप्रिय-तेची साक्ष पटवीत आहे. ते संस्कृत काव्यासंबंधीं म्हणतात.

"The standard works maintain their reputation undiminished in every age; they form the models of composition and fountains of classical language, and the writers of the rudest ages are those who contribute the most to the delight and refinement of the most improved of their prosperity."

परंतु एल्फिन्स्टन साहेबांचा पक्ष कमजोर पडल्यामुळें मेकॉलेसाहेबांची सरशी होऊन त्यांच्या विचारसरणीसच प्राधान्य मिळालें. इंग्रजी शिक्षणपद्ध-तीचा अवलंब करून युरोपियन शिक्षकांद्वारें पाश्चिमात्य ज्ञानभांडारें खुलीं कर-ण्याचें धोरण निश्चित करण्यांत आलें व त्याच धोरणानुसार इकडे पुढील पाऊणशें वर्षांत शिक्षणाची प्रगति होऊन पौर्वात्य भाषा व संस्कृति यांचें आपणांस विस्मरण पडल्यामुळें त्यांची फारच अवहेलना झालेली आजमितीस दिसून येत आहे.

मेकॉलेसाहेबांच्या वजनामुळें युरोपियन वाङ्मयांचा व शास्त्रांचा इकडे शक्य तितका प्रसार करणें व शिक्षणाप्रीत्यर्थ होणारा खर्च इंग्रजी शिक्षणावर करणें हें सन १८३५मध्यें इं. सरकारनें आपलें ध्येय ठरविलें. देशांत अस्तित्वांत असलेल्या पौर्वात्य शिक्षण संस्था बंद करण्यांत आल्या नाहींत, तरी त्यांस सरकाराश्रयाची गरज नाहीं असा सिद्धांत ठरविण्यांत आला. या धोरणानुरूप पुढील वीस वर्षांत सरकारी शाळा व कॉलेजें स्थापन झालीं. शिक्षण हें वरिष्ठ

---

medical doctrines which would disgrace an English farrier, astronomy which would move laughter in girls at an English boarding school, history abounding with kings thirty feet high, and reigns thirty thousand years long, and geography made of seas of treacle and seas of butter."

दर्जाचेंच असलें पाहिजे अशी सरकारची समजूत झाल्यामुळें बहुजन समाजास साक्षर करण्याचा प्रयत्न कोठेंही करण्यांत आला नाहीं. प्राथमिक शाळा सरकारनें सुरू केल्या नाहींत. दुय्यम शाळा व कॉलेजें काढून उच्च शिक्षणाचा फैलाव केल्यास प्राथमिक शिक्षणाचा प्रसार आपोआप सर्व देशांत होऊं लागेल अशी सरकारची दृढ समजूत होती. म्हणून बंगालमध्यें एक शिक्षण-मंडळ स्थापण्यांत येऊन त्याच्या हुकमतीखालीं शाळा व कॉलेजें सुरूं करण्यांत आलीं. इतर प्रांतांतही हेंच धोरण स्वीकारलें गेल्यामुळें प्राथमिक शिक्षणाची सर्वत्र सारखीच हेळसांड त्या काळीं झालेली दिसून येते. देशी पाठशाळांची संख्या बरीच मोठी होती, परंतु राजाश्रयाभावीं त्यांच्या हातून शिक्षणप्रसाराचें काम व्हावें तसें होत नसे. सन १८४१ त मद्रासमध्यें हायस्कूल स्थापण्यांत आलें व थोड्याच वर्षांत इतर शहरीं नवीन हायस्कुलें सुरूं झालीं. प्राथमिक शिक्षणाची जबाबदारी आपल्या शिरावर न घेतां हें काम करणाऱ्या खासगी संस्थांस मदत करण्याचेंच धोरण स्वीकारण्यांत आलें. मुंबईंत एल्फिन्स्टनसाहेबांच्या प्रयत्नानें शिक्षणाची बरीच प्रगति झाली होती. प्रत्येक जिल्ह्यांत सरकारी हायस्कूल स्थापन होऊन सरकारच्या मदतीनें देशी शिक्षण देणाऱ्या खासगी शाळा निघूं लागल्या होत्या. त्यांवर सरकारच्या एज्युकेशन बोर्डाची नजर असे. प्राथमिक शिक्षणाच्या कामीं खरी खटपट आग्रा प्रांतांतच प्रथम सुरूं झाली असें दिसून येतें. हायस्कूलें व कॉलेजें काढणें म्हणजेच शिक्षणाचा प्रसार करणें अशी तेथील सरकारची समजूत नसल्यामुळें टॉमसन नामक लेफ्टनंट गव्हर्नरनीं प्राथमिक शिक्षण देण्याचा प्रयत्न केला. प्राथमिक शिक्षणाद्वारेंच जनता साक्षर होणार आहे व शिक्षणाचा प्रसार खालपासून झाला पाहिजे असें त्यांस वाटत होतें. त्यामुळें त्यांच्या अमदानींत तेथील सरकारनें प्रत्येक तालुक्यांत प्राथमिक शाळा सुरूं केल्या. त्याचप्रमाणें तालुक्यांतील देशी शिक्षण देणाऱ्या शाळांवर देखरेख करण्यांत येऊन लोकांस उत्तेजन व साहाय्य देण्यांत येऊं लागलें. पुढें स्थानिक कर बसवूनच या शाळांचा खर्च भागविण्यांत येऊं लागला. याप्रमाणें तुरळक प्रांतांतून किरकोळ प्रयत्न होत असले तरी सन १८५४पर्यंतच्या वीस वर्षांत सरकारचें शिक्षणविषयक धोरण एकांगी असलेलें आढळून येतें. प्राथमिक शिक्षणाबद्दल सर्वत्र उदासीनता होती. आग्रा व मुंबई प्रांतांतच प्राथमिक शिक्षणप्रसाराचे प्रयत्न करण्यांत आले व त्यांस थोडेंबहुत यश आलें.

३. चार्लस वूड यांचा खलिता.

याप्रमाणें शिक्षणक्षेत्रांत थोडेंबहुत कार्य चालूं असतां सन १८५४ त सर चार्लस वूड यांचा खलिता प्रसिद्ध होऊन सरकारी धोरणास निराळेंच वळण मिळालें. या खलित्यास शिक्षणाची सनद म्हणण्यांत येतें. त्यामुळें जनतेस साक्षर करण्याची जबाबदारी सरकारवर लादण्यांत येऊन येथवर चालत आलेल्या धोरणांत महत्त्वाचे फेरफार करण्यांत आले. सर चार्लस वूड विलायतेंतील बोर्ड ऑफ कंट्रोलाचे (नियंत्रण-मंडळ) प्रेसिडेंट होते. सन १८५३त कंपनीची सनद पुढें चालूं करतांना इकडील शिक्षणप्रगतीचा आढावा काढण्यांत आला व त्यावरूनच शिक्षणक्षेत्रांत कंपनीनें आपलें कर्तव्य बजाविलें नाहीं अशी सर चार्लस वूड यांची खात्री झाली. लगेच आपलें वजन खर्चून कंपनीच्या डिरेक्टरांमार्फत त्यानीं गव्हर्नर जनरल लॉर्ड डलहौसी यांस सन १८५४ चा प्रख्यात खलिता लिहून शिक्षणाची दिशा आंखून दिली. त्यांत सरकारचें शिक्षणविषयक धोरण कसें असावें याचें दिग्दर्शन केलें होतें. प्रत्येक प्रांतांत स्वतंत्र शिक्षण-खातें निर्माण करणें, मुंबई, मद्रास व कलकत्ता या ठिकाणीं विश्वविद्यालयांची स्थापना करणें, अस्तित्वांत असणाऱ्या शिक्षणसंस्था चालवून जरूर त्या ठिकाणीं नवीन सुरू करणें, प्राथमिक शिक्षणाच्या शाळा स्थापन करणें, देशी खासगी शिक्षणसंस्थांस उत्तेजन देऊन साक्षरतेचा प्रसार करणें, खासगी शिक्षणसंस्थांना ग्रँट देण्याची पद्धति सुरूं करणें, वगैरे वगैरे मुख्य सूचनांचा या खलित्यांत समावेश करण्यांत आला होता. तसेंच धंदेशिक्षणाची सरकारनें सोय करावी व हायस्कूलमधून सर्व शिक्षण इंग्रजींतून देण्यांत यावें असा त्यांत इशारा होता. या खलित्यामुळें जनतेस साक्षर करण्याची जबाबदारी सरकारवर प्रथम येऊन पडली. त्यांतील सूचना अंमलांत आणण्याचें काम लॉर्ड डलहौसी यानीं मोठ्या उत्साहानें सुरूं केलें, परंतु मध्यंतरीं सत्तावन सालचें बंड उपस्थित झाल्यामुळें त्यांच्या पाठीमागून म्हणण्यासारखी प्रगति झाली नाहीं. सन १८५७ मध्यें मुंबई, मद्रास व कलकत्ता या ठिकाणीं विश्वविद्यालयांची स्थापना झाली. १८६१ पर्यंत सर्व दर्जांच्या विद्यार्थ्यांची संख्या २३०,००० होती व त्यांपैकीं दोन लक्ष प्राथमिक शिक्षण घेत होते. मद्रास, मुंबई, आग्रा व कलकत्ता या चार प्रांतांत एकंदर ५००० प्राथमिक शाळा व १४२ दुय्यम शिक्षण देणाऱ्या शाळा चालूं होत्या. सन १८७१त सर्व इंग्रजी अंमलांत ५१८,००० प्राथमिक

शाळांत शिकणारे विद्यार्थी व २०६,००० वरिष्ठ शिक्षण घेणारे विद्यार्थी होते. इतकें झालें तरी शिक्षणाची प्रगति फारच हळू हळू होत असून परिस्थिति फारशी आशाजनक नव्हती. सन १८६८ त अशिक्षित प्रजेपासून सरकारास जितका धोका आहे, तितका इतर कोणत्याही कारणापासून नाहीं असें म्हणण्याचा प्रसंग लॉर्ड लॉरेन्स यांच्यावर आला होता. यावरून शिक्षणाची प्रगति व्हावी तशी होत नाहीं असें त्यास वाटत असलें पाहिजे हें स्पष्ट होतें. तसेंच जनतेस सुशिक्षित करण्यास ते किती उत्सुक असावेत याचीही कल्पना येते. पुढच्या सुमारें पंधरा वर्षांत विशेष उमेद येण्यासारखें कांहींच झालेलें दिसून न आल्यामुळें सन १८८२ त सरकारास सर्व शिक्षणपद्धतीची सुधारणा करण्यास काय उपाय योजावे याची चौकशी करणें भाग पडलें. त्या सालीं सर वुईल्यम हंटर यांच्या अध्यक्षतेखालीं एक कमिशन नेमण्यांत आलें. या कमिशनच्या एकंदर वीस सभासदांपैकीं दहा हिंदी होते. तें नेमण्याचा मुख्य हेतु बहुजनसमूहास साक्षर कशा प्रकारें करतां येईल याची चौकशी करून मार्ग सुचविणें हा होता. परंतु हें काम करणें दुरापास्त आहे, तेव्हां तूर्त दुय्यम व उच्च शिक्षणाकडेच सरकारनें आपलें बल खर्चावें असा कमिशननें आपला अभिप्राय व्यक्त केल्यामुळें सरकारास प्राथमिक शिक्षणाच्या बाबतींत कांहीं करयाची गरज भासलीं नाहीं शिक्षणसंस्थांस सढळ हातानें मदत करून प्राथमिक शिक्षणप्रसाराचें काम सरकारनें त्यांच्याकडून करवून घ्यावें असें कमिशनचें मत होतें. त्यामुळें सरकारनें आपलें शिक्षणविषयक धोरण निराळ्या दिशेनें चालविलें व त्यांत आजपर्यंत म्हणण्यासारखा फरक झाला नाहीं.

४. लॉर्ड कर्झनच्या सुधारणा.

लॉर्ड कर्झन इकडे व्हॉईसराय होऊन येण्याच्या सुमारास येथील युनिव्हर्सिट्यांच्या कारभारावर प्रतिकूल टीका होत होती. ही टीका अन्यायाची आहे असें आपलें मत त्यांनीं इकडे आल्याबरोबर जाहीर केलें; परंतु पुढील तीन वर्षांच्या अनुभवानें तें बदलण्याचा त्यांच्यावर प्रसंग आला. हिंदी शिक्षणपद्धति सदोष असून तिच्यापासून जनतेचें हित होत नाहीं, व प्रचलित शिक्षणसंस्था सुधारणें आपलें आद्य कर्तव्य आहे असें त्यांच्या मनानें

घेतल्याबरोबर तिच्यांत सुधारणा करण्याचा प्रश्न त्यांनीं आपल्या हातांत घेतला. ज्यांस इकडील शिक्षणांत दोष दिसत नव्हते, त्यांसच तीन वर्षांच्या अवधींत तें त्याज्य व सदोष वाटूं लागलें याचें सर्वांस नवल वाटलें असल्यास मोठेंसें आश्चर्य नाहीं. इकडील सुशिक्षितांस तें सर्वांशीं निर्दोष कधींच वाटत नव्हतें; परंतु लॉर्ड कर्झननें ज्या तऱ्हेनें सुधारणा घडवून आणण्याचा उद्योग आरंभिला ती तऱ्हा त्यांस मान्य नव्हती. शिक्षणपद्धतींत खरी सुधारणा करण्याचा त्यांनीं प्रयत्न केला असता तर त्यांस सुशिक्षितांचें केव्हांही पाठबळ मिळालें असतें. परंतु तसें कांहींच न करतां कॉलेजें, युनिव्हर्सिटया व त्यांचीं कार्यकारी मंडळें यांचीच सुधारणा त्यांनीं घडवून आणिली. त्यापासून प्राथमिक व दुय्यम शिक्षणास कांहींच फायदा झाला नाहीं.

वरिष्ठ शिक्षणसंस्था सुधारण्याचें ठरल्यावर लॉर्ड कर्झननें सन १९०१ मध्यें विद्वान् शिक्षकांची व बडया अधिकाऱ्यांची एक परिषद भरवून त्यांचा सल्ला घेतला. लगेच एका चौकशी कमिशनची नेमणूक झाली. त्यावर एकंदर बारा सभासद असून त्यांपैकीं पांच हिंदी होते. कमिशननें देशांतील सर्व प्रमुख शहरीं हिंडून विश्वविद्यालयें व कॉलेजें यांच्या कारभाराची माहिती करून घेतली व तज्ज्ञांचे अभिप्राय मागविले. तसेंच जपाननें आपल्या शिक्षणास पाश्चिमात्य संस्कृतीची जोड कशी दिली याची चौकशी केली व रिपोर्ट सादर केला. त्या रिपोर्टाच्या आधारें सन १९०४ सालीं वरिष्ठ कायदे कौन्सिलांत युनिव्हर्सिटी बिल पास होऊन युनिव्हर्सिट्यांची प्रचलित घटना तयार झाली. या बिलानें पुढील धोरण आंखून देण्यांत आलें:—

(१) कोणतेंही कॉलेज युनिव्हर्सिटीस जोडण्यापूर्वीं तत्संबंधीं नीट चौकशी करण्यांत यावी. पूर्वीं जीं जोडण्यांत आलेलीं असतील त्यांवर चांगली देखरेख करण्यांत यावी. कॉलेजांत शिक्षणाची गैरसोय व हेळसांड होत असून तें वरच्या दर्जाचें नाहीं असें आढळून आल्यास युनिव्हर्सिटीशीं असलेला त्यांचा संबंध तोडण्यांत यावा. युनिव्हर्सिटीनें एक तपासणी मंडळ नेमून त्याच्याकडून सर्व कॉलेजांची तपासणी करवावी व त्यावेळीं त्यांचा कारभार, शिक्षक वर्ग, शिक्षणसाहित्य व विद्यार्थ्यांची शिस्त यांचा विचार करून युनिव्हर्सिटीकडे एक रिपोर्ट सादर

करण्यांत यावा. तसेंच विद्यार्थ्यांस राहण्याची सोय काय आहे व त्यांवर देखरेख कशी काय आहे याचाही उल्लेख त्यांत केलेला असावा.

(२) कॉलेजांची तपासणी करून त्यांवर हुकमत चालविण्यास युनिव्हर्सिटीच्या सिंडिकेटला जरूर ती सत्ता असावी. सिंडिकेटमध्यें सिनेटमधील लोक असावेत व त्यांचा निर्णय सिनेटनें मान्य करावा.

(३) सिंडिकेटला कलम नं. २ मधील सत्ता दिल्यामुळें सिनेटच्या घटनेंत फेरफार करावा लागला. युनिव्हर्सिटीची स्थापना झाल्यावर सिनेटमध्यें युरोपियनांचें बहुमत बरींच वर्षें कायम होतें, परंतु पुढें पुढें तें कमी होत गेलें. तिच्या सभासदांची संख्या मर्यादित नव्हती व ते तहाहयात सभासद असत. सन१९०४च्या कायद्यानें ती संख्या मर्यादित होऊन ती जास्तींत जास्ती १०० असावी असें ठरलें. सभासदांची मुदत पांच वर्षांची करण्यांत आली. एकंदर सभासदांपैकीं $\frac{4}{5}$ सरकारानियुक्त असावेत असें ठरविण्यांत आलें.

(४) सन १९०४ पर्यंत परीक्षा घेणें एवढेंच युनिव्हर्सिटीचें काम असे. या बिलानें प्रत्यक्ष शिक्षणाची सोय करण्याचें काम त्यांस सांगण्यांत आलें. त्यामुळें कॉलेजांतील शिक्षण संपवून पदवी घेतलेल्या विद्यार्थ्यांसाठीं तशी सोय त्यांस करावी लागली.

याप्रमाणें सन १९०४ च्या कायद्यानें विश्वविद्यालयांची घटना व कार्यक्षेत्र यांत बदल करण्यांत आला. त्याच कायद्यामुळें विश्वविद्यालयांवर सरकारचा तावा मोठ्या प्रमाणांत राहिल्यामुळें त्यांचें स्वातंत्र्य नाहींसें झालें, अशी लोकप्रतिनिधींची तक्रार होती. सिनेटमधील $\frac{4}{5}$ सभासद सरकारनियुक्त असल्यामुळें विश्वविद्यालयांचा कारभार स्वमतानें चालविण्यास सरकारास अडचण पडणार नाहीं असा त्यांचा आक्षेप होता. तो सर्व वेळीं खरा ठरला, असें म्हणतां येणार नाहीं.

५. प्राथमिक शिक्षण.

शिक्षणसंस्थांचे सार्वजनिक व खासगी असे दोन वर्ग करण्यांत येतात. पहिल्या वर्गांतील शाळा सरकारच्या शिक्षणखात्यानें ठरविलेला शिक्षणक्रम मान्य करून त्याजकडून आपली तपासणी करवून घेतात. त्यांच्यामार्फत विश्वविद्या-

लयाच्या परीक्षेस विद्यार्थी पाठवितां येतात. यांमध्यें सरकारनें चालविलेल्या व लोकलबोर्डें आणि म्युनिसिपालिटया यांच्या ताब्यांतील शाळा यांचा समावेश होतो. १८५४ च्या खलित्यानुरूप ग्रँटची पद्धति सरकारनें सुरू केली हें मागें आलेंच आहे. ही ग्रँट पूर्वी परीक्षेच्या निकालावर अवलंबून असे, परंतु त्यामुळें शाळांचें नुकसान होऊं लागल्यामुळें ही पद्धति बदलून अलीकडे शाळांची सर्वसाधारण व्यवस्था, शिक्षकांचे पगार, इमारती व शिक्षणविषयक सरंजाम यांवरील खर्च लक्षांत घेऊन ती ठरविली जाते. कांहीं उच्च प्रतीच्या शाळांस दरसाल नियमितपणें ठराविक ग्रँट मिळते.

शिक्षणसंस्थांचे प्राथमिक शाळा, दुय्यमशिक्षण शाळा व कॉलेजें असे प्रकार करतां येतात. प्राथमिक शिक्षणास सरकारचा आश्रय नसण्याचें कारण असें कीं, सन १८५४ पूर्वी दुय्यम शिक्षण देऊन राज्यकारभारास उपयोगी पडणारे नोकर लोक तयार करण्याचेंच सरकारचें धोरण होतें. बहुजनसमूहास साक्षर करणें हें ध्येय प्रथम सन १८५४च्या वूडसाहेबांच्या खलित्यांत आढळून येतें. तें गांठण्याचें मागील तीस वर्षांत सरकारनें कसें टाळलें, हें सन १८८२च्या हंटर कमिशनच्या रिपोर्टावरून दिसून येतें. प्राथमिक शिक्षणाची जबाबदारी लोकलबोर्डें व म्युनिसिपालिटया यांच्यावर टाकून दुय्यम शिक्षण होतां होईल तों खासगी संस्थांस ग्रँट देऊन त्यांच्याकडून देवविण्याचें सरकारनें धोरण स्वीकारल्यामुळें शिक्षणप्रगति फारच निराशाजनक होत आहे अशी तक्रार लोकपक्षीय पुढारी आजपर्यंत करीत आले. सन १८४२ मध्यें एकंदर १४००० प्राथमिक शाळा असून त्यांत ३०,००० विद्यार्थी शिकत होते. सन १८५४ च्या खलित्यामुळें प्राथमिक शिक्षण देण्याचें काम सरकारकडे आलें व गव्हर्नर जनरल लॉर्ड डलहौसी यानें तें पार पाडण्यस कंबर बांधली. त्यानें स्वतंत्र शिक्षणखातें निर्माण केलें; शिक्षक तयार करणाऱ्या शाळा स्थापिल्या; अनेक खासगी शाळांवर सरकारची देखरेख सुरूं केली व शिक्षण पद्धतींत सुधारणा करण्याचा प्रयत्न केला. त्यांस लेखन व गणित इतके विषय शिकविण्यांत येत. या शाळांस उत्तेजन मिळून त्यांची भरभराट होण्यापूर्वीच बंडामुळें देशांत अस्वस्थता माजल्यामुळें त्या नामशेष झाल्या. सरकारनें शिक्षणावरील खर्चांत काटकसर करून लष्करी व राज्यकारभारावरील वाढ केली, त्यामुळें प्राथमिक शिक्षणाची उपासमार होऊं लागली. सन १८७० त या शाळांची संख्या

फक्त १६५०० होती व विद्यार्थी ५००,००० होते. सन १८८२ त हेच आंकडे ८६००० व २०,००,००० होते. परंतु शाळेंत शिकण्यास योग्य वयाच्या मुलांच्या एकंदर संख्येच्या मानानें शिकणाऱ्या मुलांची संख्या कांहींच नव्हती असें म्हटलें तरी चालेल. हंटर कमिशननें प्राथमिक शिक्षणास प्रोत्साहन देण्याऐवजीं दुय्यम शिक्षणाचीच तरफदारी केल्यामुळें पुढील वीस वर्षांत साक्षरतेचें प्रमाण विशेष वाढलें नाहीं. सन १९०१–२ सालीं प्राथमिक शाळांची संख्या ९६००० असून विद्यार्थी ३२,००,००० होते. ४०,००० पासून ३२,००,००० पर्यंतची वाढ होण्यास साठ वर्षें लागलीं हें लक्षांत ठेवण्यासारखें आहे. त्या सालच्या आंकड्यावरून देशांत दर हजार पुरुषांत १०३ व हजार स्त्रियांत ८ स्त्रिया साक्षर होत्या असें दिसून येतें.

ही शोचनीय स्थिति सुधारण्यास सक्तीचें मोफत शिक्षण सुरूं करण्याशिवाय दुसरा इलाज नाहीं अशी खात्री झाल्यामुळें ना. गोखले यांनीं सन १९१० मध्यें वरिष्ठ कायदे कौन्सिलांत एक बिल आणिलें. परंतु शिक्षण मोफत व सक्तीचें केल्यास खर्चाची अतोनात वाढ होऊन त्यामुळें वाढणाऱ्या कराचें ओझें जनतेस झेंपणार नाहीं या सबबीवर सरकारनें तें फेंटाळून लाविलें. हीच गोष्ट लष्करी व मुलकी खर्चांत काटकसर करून करतां आली असती ही सरकारास जाणीव नव्हती असें दिसून येतें. नामदार गोखले यांच्या योजनेमुळें सरकारास प्रांतिक शिक्षणाबद्दल फक्त जादा चार कोटी रुपये खर्च करावे लागले असते. हा खर्च एकदम करावा लागणारा नसून वीस वर्षांच्या अखेरीस तो करावा लागला असता. तोंपर्यंत प्रतिवर्षीं खर्चांत थोडीच वाढ झाली असती. दुसरें असें कीं, या चार कोटींपैकीं हिंदुस्थान सरकारच्या वांट्यास पावणेतीन कोटीच आले असते. राहिलेले सव्वा कोटी स्थानिक संस्थांवर पडले असते. त्यावेळीं नामदार गोखले यांनीं पुढील सूचना सरकारास केल्या होत्याः—

(१) हिंदुस्थान सरकारनें प्रांतिक सरकारांस आपल्या हद्दींत सक्तीचें मोफत शिक्षण सुरूं करणारे कायदे पास करण्याची परवानगी द्यावी.
(२) मुलांसच सक्तीचें तत्त्व लागूं करावें.
(३) वयाच्या सहावर्षांपासून दहा वर्षांपर्यंतच सक्तीची अंमलबजावणी व्हावी.
(४) ज्या ठिकाणीं एकंदर मुलांपैकीं एकतृतियांश मुलें शिकत आहेत तेथें सक्ती एकदम सुरूं करावी.

(५) इतर ठिकाणीं हें प्रमाण जेव्हां आढळून येईल तेव्हां हें तत्त्व लागूं करावें.

(६) सक्तीचें शिक्षण मोफत असावें. किंवा ज्यांचें उत्पन्न दरमहा पंचवीस रुपयांपेक्षां कमी असेल त्यांच्या मुलांस तें मोफत देण्यांत यावें.

(७) ह्याप्रीत्यर्थ होणारा खर्च सरकार व लोकलबोर्ड यांनीं २:१ या प्रमाणांत वांटून घ्यावा.

(८) शिक्षणखातें निर्माण करण्यांत यावें. त्याचा खर्च हिंदुस्थान सरकार व प्रांतिक सरकार यांनीं वांटून घ्यावा.

(९) शिक्षणाचा रिपोर्ट दरसाल प्रसिद्ध करण्यांत यावा.

प्राथमिक शिक्षण फ्रान्स, जर्मनी, स्वित्झर्लंड, आस्ट्रिया, हंगेरी, इटली, बेल्जम, डेन्मार्क, नॉर्वे, स्वीडन, इंग्लंड व आयर्लंड, अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानें, कॅनडा-आस्ट्रेलिया व जपान या देशांत सक्तीचें असून मोफत आहे. हॉलंडमध्यें सक्तीचें आहे; परंतु मोफत नाहीं. स्पेन, पोर्तुगाल, ग्रीस, बल्गेरिया, सर्विया, रुमानिया या देशांत मोफत असून कायद्यानें सक्तीचें असूनही सक्तीची अंमलबजावणी केली जात नाहीं. तुर्कस्थानांत सक्तीचें व मोफत आहे; परंतु सक्तीचा उपयोग होत नाहीं. रशियांत फक्त मोफत आहे. इंग्लंडमध्यें सन १८७० त सक्तीच्या शिक्षणाचा कायदा पास झाला. त्या वेळीं सरकारनें हें काम स्वतःच्या अंगावर घेतलें नाहीं. फक्त शाळाबोर्डांना सक्ती करण्याची सत्ता देण्यांत आली होती. पुढें १८८० मध्यें सक्ती सर्वत्र सुरूं झाली व पुढच्याच वर्षी शिक्षण मोफत मिळूं लागलें. जपानमध्यें सन १८७२त सक्तीच्या शिक्षणास मान्यता मिळाली, परंतु १८९० पूर्वी सक्तीची अंमलबजावणी कडकपणें होत नसे. त्याच सालीं तें मोफत करण्यांत आलें. बडोदा संस्थानांत आजमितीस शिक्षण मोफत व सक्तीचें आहे. सन १८९२त बडोद्याच्या महाराजांनीं हा प्रयोग प्रथम अमरेली तालुक्यांत करून पाहिला. सन १९००मध्यें त्या सबंध तालुक्यांत सक्तीचें शिक्षण सुरूं करण्यांत आलें व हा प्रयोग यशस्वी झाला असें दिसून येतांच सन १९०६त सर्व संस्थानांत सक्तीचें व मोफत करण्यांत आलें. सर्व सुधारलेल्या पाश्चिमात्य व पौर्वात्य राष्ट्रांत सक्तीच्या मोफत शिक्षणापासून होणारे फायदे ढळढळीत नजरे समोर असतां सन १९१० मध्यें हिंदुस्थान सरकारनें त्याजकडे कानाडोळा करून हें तत्त्व देशास लागूं करण्याचें नाकारिलें. त्या खालीं हिंदुस्थान सरकार इकडे शिक्षणावर दर माणशीं करीत

असलेला खर्च इतर राष्ट्रांत होणाऱ्या खर्चाशीं ताडून शिक्षणाची हयगय कशी होत आहे, हें ना. गोखले यांनीं आपल्या भाषणांत सिद्ध केलें होतें. अमेरिकेंतील संयुक्त संस्थानांत दरसाल दरमाणशीं १२रुपये, स्वित्झर्लंड मध्यें दरसाल दरमाणशीं १०रुपये ४आणे; अस्ट्रेलियांत ११रुपये १२आणे; इंग्लंडमध्यें ७½ रुपये; कॅनडांत ७रुपये ६ आणे; स्कॉटलंडमध्यें ७ रुपये ३½ आणे; जर्मनींत ५ रु. २ आणे; आयर्लंडमध्यें ४ रु. १३ आणे; नेदर्लंडांत ४ रु. १२ आणे; ६ पै; स्वीडनमध्यें ४ रु. ३ आणे; बेलजम ४ रु; नार्वे ३ रु. १३ आणे; फ्रान्स ३ रु. १० आणे; आस्ट्रिया २ रु. ५ आणे, ६ पै; स्पेन १ रु. ६ आणे; इटली १ रु. ३ आणे ६ पै; सर्बिया व जपान प्रत्येकीं १४ आणे, रशिया आणे ६ पै, बडोदें ६ आणे, ६ पै, याप्रमाणें सन १९१० मध्यें खर्च होत असतां हिंदुस्थान सरकार फक्त दर माणशीं १ आणा करीत होतें. गेल्या दहा वर्षांत हा खर्च सर्व ठिकाणींच वाढला आहे. संयुक्त संस्थानांत २१ रु; इंग्लंडांत ११ रु. ८ आणे; फ्रान्समध्यें ८ रु. ८ आणे. याप्रमाणें वाढ झाली असतां हिंदुस्थानांत तो ६ आण्यांपेक्षां जास्त होत नाहीं. यावरून आपलें सरकार शिक्षणाच्या बाबतींत कसा कंजूषपणा दाखवीत आहे हें दिसून येईल.

लौकरच हिंदुस्थान सरकारास आपली चूक कळून येऊन आपल्या म्युनिसिपल हद्दींत सक्तीचें मोफत शिक्षण देण्याचा अधिकार प्रांतिक सरकारांस देण्यांत आला. त्याप्रमाणें अनेक प्रांतिक सरकारांनीं आपल्या कौन्सिलांत कायदे पास करून म्युनिसिपालिट्यांना सक्तीचें मोफत शिक्षण सुरूं करण्याची परवानगी दिली. मुंबईंत तसा कायदा बरेच दिवसांपूर्वी पास झाला असतां पांचापेक्षां अधिक म्युनिसिपालिटयांनीं त्याचा फायदा घेतल्याचें दिसून येत नाहीं. या पांचांपैकीं दोहोंनीं मुलांमुलींस एकदम शिक्षण सुरूं केलें.

६. दुय्यम शिक्षण.

इंग्रजी शिक्षण इकडे सुरूं करण्याच्या मुळाशीं सरकारचा आपमतलबी हेतु होता हें मागें आलेंच आहे. दुय्यम शिक्षण घेऊन तयार होणारे लोक राज्यकारभारांतील हलक्या दर्जाच्या जागीं नेमतां येत असल्यामुळें प्रथमतः असेच लोक तयार करण्याकडे सरकारचें जास्त लक्ष असे. त्यामुळें साहजिकच दुय्यम शिक्षणाची कळकळ सरकारास अधिक वाटे. हंटर कमिशननें या बाबतींत

सरकारास जास्त उत्तेजन दिलें असें म्हणण्यास हरकत नाहीं. या कमिशनच्या शिफारशीस धरून प्राथमिक शिक्षणाची जबाबदारी आपल्या अंगावर घेण्याचें सरकारनें नाकारिलें. तसेंच दुय्यम व उच्च शिक्षण खासगी संस्थांना मदत देऊन त्यांच्याकडून देवविण्याचें धोरण सरकारनें सन १८८२ पासून पतकरिल्याचें दिसून येतें. परंतु प्रत्येक जिल्ह्यांत नमुनेदार सरकारी इंग्रजी शाळा चालविण्याची जबाबदारी त्याच्यावर होती. याप्रमाणें शिक्षणावरील खर्चाचा बराच मोठा हिस्सा दुय्यम शिक्षणाकडे खर्च केला जाई व हेंच धोरण बरींच वर्षें कायम होतें. अलिकडे या धोरणांत बदल होत असून प्राथमिक शिक्षणावर जास्त खर्च करण्यांत येत आहे. तसेंच मागसलेल्या वर्गांचे मुलांस उत्तेजन मिळावें म्हणून शिष्यवृत्या ठेवण्याचा प्रघात मुंबई इलाख्यांत सुरू करण्यांत आला आहे. सन १९११–१२मध्यें इंग्रजी दुय्यम शिक्षण देणाऱ्या १२१९ शाळा असून त्यांत ३९०८८१ विद्यार्थी शिकत होते. सन १९२०–२१ त शाळांची संख्या १९८६ झाली व विद्यार्थी ५६७९७३ होते. हेच आंकडे आदल्या वर्षीं अनुक्रमें १९१० व ५९७९६९ असे होते. १९२०–२१ सालीं शाळांची संख्या वाढली असतां विद्यार्थी कमी होण्याचें [illegible]रण राजकीय वातावरण होय. हंटर कमिशनच्या शिफारशीवरून दुय्यम शि[illegible]णाचे मॅट्रिक व स्कूल फायनल असे वर्ग करून पहिल्यास कॉलेजांत प्रवेश करण्याची मोकळीक राहिली व दुसऱ्यास सरकारी नोकरीस पहिल्यापेक्षां जास्त लायक समजण्यांत येऊं लागलें.

७. उच्चशिक्षण.

उच्च शिक्षण देणारीं कॉलेजें विश्वविद्यालयास जोडलेलीं असतात. सन १९०४ च्या कायद्यानें त्यांची तपासणी करण्याचा अधिकार विश्वविद्यालयांस देण्यांत आला आहे. १९२०–२१ सालीं आर्ट कॉलेजांची संख्या १६० असून त्यांत ४८३७० विद्यार्थी शिक्षण घेत होते. आदल्या सालीं हेच आंकडे अनुक्रमें १५० व ५२४८२ असें होते. या विद्यार्थ्यांच्या राहण्याची सोय करणें प्रत्येक कॉलेजास भाग पाडण्याचा विश्वविद्यालयास अधिकार आहे, परंतु कॉलेजांच्या सांपत्तिक स्थितीचा विचार करतां तत्संबंधीं केलेले नियम जाचक होण्याचा संभव असल्यामुळें विश्वविद्यालयें या बाबतींत बऱ्याच सवलती

देतात. सरकारच्या मदतीनें बऱ्याच कॉलेजांनीं आपल्या आवारांत वसतिगृहें बांधलेलीं आहेत.

आर्ट कॉलेजांशिवाय धंदेशिक्षण देणारी कॉलेजें विश्वविद्यालयास जोडलेलीं आहेत. सन १९२०–२१मध्यें देशांत आठ मेडिकल कॉलेजें वैद्यकीय शिक्षण देत असून त्यांत ३६९६ मुलगें व ७४ मुली शिकत होत्या. कायद्याचें ज्ञान देणाऱ्या वीस कॉलेजांत ५२३२विद्यार्थी होते. देशांतील एकंदर पांच शेतकी कॉलेजांपैकीं दोनच विश्वविद्यालयांस जोडलेलीं आहेत. तीं पुणें व लायलपूर येथें आहेत. बहारमध्यें पुसा शहरीं लॉर्ड कर्झननें एक शेतकी प्रयोगशाळा सुरू केली असून ती फार चांगलें काम करीत आहे. व्यापारी शिक्षण देणारीं पांच कॉलेजें असून एकच म्हणजे मुंबईचें सिडनहॅम् कॉलेज विश्वविद्यालयास जोडण्यांत आलें आहे. शिवाय म्युनिसिपालिटया व लोकलबोर्ड धंदेशिक्षण देणाऱ्या शाळा चालवितात. मुंबईतील व्हिक्टोरिया टेक्निकल जुबिली इन्स्टि-टयूट सर्वांत मोठें असून त्यांत अनेक तऱ्हेचें धंदेशिक्षण मिळतें. टाटांनीं दिलेल्या ३० लाखाच्या देणगीमुळें बंगलोर येथें 'इंडियन इन्स्टिटयूट ऑफ सायन्स' नामक संस्था चालू आहे. देशांत एकंदर चार इंजिनियरिंग कॉलेजें असून तीं रुरकी, सिबपूर, पुणें व मद्रास येथें आहेत. सर्व विश्वविद्यालयांस जोडलेलीं आहेत. डेहराडून येथें जंगलविषयक शिक्षण देणारें कॉलेज आहे. त्या-शिवाय कोठें कोठें तेंच शिक्षण देणाऱ्या शाळा आहेत.

वूडसाहेबांच्या खलित्यामुळें सन १८५७ त मद्रास, कलकत्ता व मुंबई या शहरीं विश्वविद्यालयांची स्थापना झाली. सन १८८२ त पंजाबांत व सन १८८७त अलाहाबादमध्यें विश्वविद्यालयें निघालीं. प्रांताधिपति विद्यालयाचा अध्यक्ष असून त्यास चान्सलर म्हणतात. कलकत्यास ही जागा गव्हर्नर जनरलास देण्यांत येई. परंतु मार्च सन १९२१मध्यें १९०५च्या कलकत्ता युनिव्हर्सिटी ॲक्टांत दुरुस्ती होऊन गव्हर्नर जनरल येथील चान्सेलर असूं नये असें ठरलें व बंगालच्या गव्हर्नरास चान्सेलर करण्यांत आलें. चान्सेलर व्हाइस चान्सेलरची अगर उपाध्यक्षाची नेमणूक करतो. विश्वविद्यालयाच्या कायदेमंडळास सिनेट म्हणतात. सिनेटचे सभासदांत सरकारनियुक्तांचा मोठा भरणा असतो. कल-कत्यास विश्वविद्यालय स्थापन झालें त्या वेळीं सिनेटमध्यें ९ एक्स् ऑफिशियो

सभासद व ३० नेमणूक केलेले असे एकंदर ३९ सभासद होते. पुढें सिनेटचा सभासद होणें म्हणजे मानाची जागा मिळणें, असा समज झाल्यामुळें संख्या वाढत जाऊन सन १९०१मध्यें ती कलकत्यांत १९० व मुंबईंत ३१० पर्यंत फुगली. सभासद तहाहयात असत. एवढ्या मोठ्या कायदेमंडळाकडून विश्वविद्यालयाचा कारभार सुरळीत चालणें कठीण पडे; म्हणून तो उपाध्यक्ष व थोडे सिनेटचे सभासद यांच्या मंडळाकडे सोंपविला जातो. या मंडळास सिंडिकेट म्हणतात व त्याच्याच हातीं सर्व कार्यकारी सत्ता आहे. सन १९०४ च्या कर्झनच्या युनिव्हर्सिटी ॲक्टानें सिनेटच्या सभासदांची कमाल संख्या १०० केली, व त्यांपैकीं ४/५ सरकारनियुक्त असावेत असें ठरलें. सिंडिकेटच्या सभासदांत प्रत्यक्ष शिक्षणदानाचें कार्य करणारांचा भरणा असावा असें त्याच वेळीं ठरलें. अभ्यासक्रम ठरविणारीं बोर्डें कित्येक प्रांतांत आहेत. याप्रमाणें जुन्या विश्वविद्यालयांची घटना आहे. परंतु अलीकडील नूतन विश्वविद्यालयांस अधिक प्रातिनिधिक स्वरूप देण्यांत येऊं लागलें आहे. सन १९०४च्या कायद्यामुळें शिक्षणाच्या बाबतींत सुधारणा होण्याऐवजीं युनिव्हर्सिटींत सरकारचें प्राबल्य माजून सरकारच्या मर्जीप्रमाणें तिचा कारभार होण्यास अडचण पडणार नाहीं अशी ना॰गोखले यांनीं त्या वेळीं वरिष्ठ कायदेकौन्सिलांत तक्रार केली होती. या कायद्यानें विश्वविद्यालयांचें स्वरूप बदलून परीक्षा घेण्याशिवाय प्रत्यक्ष शिक्षणदानाचें काम त्यांच्याकडे सोंपविण्यांत आलें. त्याप्रमाणें मद्रास व अलाहाबाद येथें युनिव्हर्सिटी प्रोफेसरांची नेमणूक होऊं लागली. पंजाबांत परकीय विद्वान् प्रोफेसर या कामासाठीं आणण्यांत येतात. मुंबईंत तेथील कॉलेजांतील विद्वान् प्रोफेसरांस हें काम सांगण्यांत येतें. कलकत्ता युनिव्हर्सिटीनें या बाबतींत अघाडी मारल्याचें दिसून येतें. सर अशुतोष मुकर्जी यांच्या प्रयासानें व सर तारकनाथ पलित आणि सर राशबिहारी घोष यांच्या दातृत्वानें त्या युनिव्हर्सिटीनें पदवीधर विद्यार्थ्यांची शिक्षण-संशोधन करण्यची सोय केली आहे. आजमितीस एकंदर तेरा विश्वविद्यालयें अस्तित्वांत आहेत. खालील कोष्टकावरून युनिव्हर्सिट्या, त्यांचे कायदे व कार्यक्षेत्र यांचें ज्ञान होईल:—

युनिव्हर्सिटीचें नांव	कायद्यांची तारीख.	कार्यक्षेत्र
१ कलकत्ता ...	१८५७;१९०४;१९०५,१९२१	बंगाल, आसाम व शेजारील देशी संस्थानें.
२ मद्रास ...	१८५७;१९०४;१९०५	मद्रास, कूर्ग व शेजारील देशी संस्थानें.
३ मुंबई ...	१८५७;१९०४;१९०५	मुंबई व बडोदा इ. संस्थानें.
४ पंजाब ...	१८८२;१९०४;१९०५	पंजाब, सरहद्दीवरील प्रांत दिल्ली, बलुचिस्तान.
५ अलाहाबाद.	१८८७;१९०४;१९०५	आग्रा, मध्यप्रांत, अजमीर मारवाड.
६ बनारस हिंदु.	१९१५.	बनारस.
७ म्हैसुर. ...	१९१६.	म्हैसूर संस्थान.
८ पाटणा.	१९१७.	बहार–ओरिसा व तेथील संस्थानें.
९ डाकूर. ...	१९२०.	ढाका शहर व पांच मैल आसपास.
१० अलिगड.....	१९२०.	अलिगड व दहा मैलांची त्रिज्या.
११ रंगून. ...	१९२०.	ब्रह्मदेश.
१२ लखनौ.	१९२०.	स्थानिक.
१३ उस्मानिया.	... .	दक्षिण हैद्राबाद संस्थान.

याशिवाय दिल्ली व नागपूर येथें विश्वविद्यालयें स्थापन करण्याचा विचार झाला असून थोड्याच दिवसांत त्यांस मूर्तस्वरूप येईल.

स्त्रीशिक्षणाचा प्रसार अजून सर्वत्र झाला नाहीं. कित्येक ठिकाणीं सामाजिक बंधनांमुळें स्त्रियांस शिक्षणास मुकावें लागतें. सन १९२०–२१ सालीं आर्ट कॉलेजांत ८९५ मुली शिकत होत्या व दुय्यम शाळांतून त्यांची संख्या ३२६१० होती. आदल्या सालीं हेच आंकडे अनुक्रमें १०२४ व ३३२४७होते. मुलांप्रमाणेंच मुलींना सर्व आर्ट व मेडिकल कॉलेजांत प्रवेश मिळतो. दिल्लीचें लेडी हार्डिंज मेडिकल कॉलेज फक्त स्त्रियांस संपूर्ण वैद्यकीय शिक्षण देतें.

८. कलकत्ता युनिव्हर्सिटी कमिशन.

सन१९१७मध्यें कलकत्ता युनिव्हर्सिटीची घटना व कारभारांतील अडचणी यांचा विचार करून विधायक कार्यक्रम आंखतां यावा म्हणून डॉ. सॅडलर यांच्या अध्यक्षतेखालीं एक कमिशन नेमण्यांत आलें. कलकत्ता युनिव्हर्सिटी-प्रमाणेंच इतर युनिव्हर्सिट्यांची स्थिति असल्यामुळें ती सुधारण्यास डॉ. सॅडलर काय मार्ग सुचवितात इकडे सर्व प्रांतांचें लक्ष होतें. डॉक्टरसाहेबांनीं कलकत्ता युनिव्हर्सिटीच्या घटनेचा, शिक्षणपद्धतीचा व सांपत्तिक स्थितीचा विचार करून सरकारास पुढील अभिप्राय सादर केला.

(१) देशाच्या परिस्थित्यनुसार व जनतेच्या मागण्याप्रमाणें शिक्षणाचें काम दुय्यम शिक्षण–संस्थांकडून होत नाहीं.

(२) कॉलेजांतील इंटरमिजिएट शिक्षण शाळांकडे देण्यांत यावें. हल्लींच्या मॅट्रिक परीक्षेऐवजी इंटरमिजिएट परीक्षा पास होणारांचा कॉलेजांत शिरकाव व्हावा. किंवा मॅट्रिकपुढील इंटरमिजिएट शिक्षण देणारीं कॉलेजें काढून त्यांची व्यवस्था पहिल्या प्रतीच्या शाळांच्या हातीं देण्यांत यावी.

(३) एज्युकेशन बोर्ड निर्माण करून त्याजकडे दुय्यम व इंटरमिजिएट शिक्षणावर देखरेख करण्याचें काम द्यावें.

(४) शिक्षणाचें काम अंगिकारणाऱ्या युनिव्हर्सिट्या स्थापन कराव्यात.

(५) स्थानिक संस्थांच्या हितसंबंधांचें रक्षण व्हावें म्हणून त्यांचे प्रतिनिधी सिनेटमध्यें घेण्यांत यावे.

त्याचप्रमाणें बंगालमधील दुय्यम व मध्यम शिक्षणाची सुधारणा करण्यास, युनिव्हर्सिटीच्या घटनेंत बदल करण्यास व डाक्का शहरीं नूतन युनिव्हर्सिटी स्थापन करण्यास अनेक उपयुक्त सूचना कमिशननें केल्या. त्या इतर प्रांतांसही लागूं पडणाऱ्या असल्यामुळें मद्रास, मुंबई, पाटणा व पंजाब येथील विश्वविद्यालयांनीं त्यांचा विचार करण्याकरितां कमिट्या नेमल्या होत्या. संयुक्त प्रांतांतील अशा दोन कमिट्यांकडे लखनौ येथील विश्वविद्यालयाची योजना तयार करण्याचें व अलाहाबाद विश्वविद्यालयाची पुर्नघटना योग्य पायावर करण्यास मार्ग सुचविण्याचें काम देण्यांत आलें होतें. त्याप्रमाणें सन १९२०च्या नोव्हेंबरमध्यें लखनौ युनिव्हर्सिटीची डाक्का युनिव्हर्सिटीच्या धर्तीवर स्थापना झाली. डाक्का युनि-

व्हर्सिटीची घटना सॅडलर रिपोर्टाच्या आधारें करण्यांत आली आहे. दोन्ही युनिव्हर्सिट्यांकडे शिक्षणाचें कार्य देण्यांत आलें असून युनिव्हर्सिटीच्या कार्यकक्षेंत विद्यार्थ्यांची राहण्याची तजवीज करावी लागते. अलाहाबाद युनिव्हर्सिटीच्या पुनर्घटनेचें बिल गेल्या वर्षीं पास झालें असून डाक्का व लखनौप्रमाणेंच शिक्षणाची जबाबदारी तिनें आपल्या शिराबर घेतली आहे.

९. शिक्षणव्यवस्था.

सन १९१० मध्यें ना० गोखले यांनीं हिंदुस्थान सरकारच्या मंत्रीमंडळांत शिक्षणमंत्र्यास जागा मिळावी अशी सूचना केली होती. त्याप्रमाणें सर हारकोर्ट बटलर यास शिक्षण मंत्री नेमण्यांत आलें. त्याच वेळीं एज्युकेशन ब्यूरोची स्थापना होऊन तें एका एज्यूकेशन कमिशनरच्या हवालीं करण्यांत आलें. या कमिशनरास कार्यकारी सत्ता असत नाहीं. तो शिक्षण मंत्र्याचा सल्लागार असतो व त्याच्या देखरेखीखालीं हिंदुस्थान सरकारचे शिक्षणाचे रिपोर्ट दरसाल प्रसिद्ध होतात. नवीन सुधारणांमुळें शिक्षण खातें प्रांतांत प्रधानांच्या हवालीं करण्यांत आलें आहे. हिंदुस्थान सरकारच्या हातीं अलिगड बनारससारख्या वर्णवाचक युनिव्हर्सिट्यांचा ताबा आहे.

शिक्षण खात्यांतील नोकरांचे तीन वर्ग करण्यांत येतात. पहिल्या वर्गांत इंडियन एज्युकेशन सर्विसमधील लोक येतात व त्यांत इन्स्पेक्टर, कॉलेजचे प्रिन्सिपल, प्रोफेसर, हायस्कूलचे हेडमास्तर वगैरेंचा भरणा होतो व त्यांची नेमणूक खुद्द भारतमंत्र्याकडून केली जाते. त्यांचें वेतन दरमहा चारशें रुपयांपासून साडे बाराशेंपर्यंत असतें. बढती दरसाल पन्नास रुपये मिळते. शिक्षणखात्याचे डिरेक्टरला दरमहा साधारणतः पंचवीसशें रुपये मिळतात. तीस वर्षें नोकरी करणारास अगर वयाच्या पंचावन्नाव्या वर्षापर्यंत नोकरीवर असणारास वार्षिक चारशें पौंडांचें पेन्शन मिळतें. दुसऱ्या वर्गांत प्रॉव्हिन्शियन सर्व्हिसमधील लोक येतात. त्यांतही प्रोफेसर, इन्सपेक्टरर्स वगैरे लोक असतात, परंतु त्यांचा भरणा इकडेच करण्यांत येतो. पगाराचें मान दरमहा २०० पासून ७०० पर्यंत असतें. तिसऱ्या व कनिष्ट वर्गांस सबॉर्डिनेट सर्विस म्हणतात त्यांत बहुधा शाळामास्तर

व क्लार्क यांचाच भरणा असतो. पदवीधर नोकरास दरमहा साधरांणपणें सुर-
वातीस सत्तर रुपये पगार मिळतो.

१० असहकारितेचा शिक्षणावर परिणाम.

सन १९२० मध्यें कॉंग्रेसनें असहकारितेचें धोरण मान्य केल्यामुळें सार्व-
जनिक सरकारी व निमसरकारी शाळांवर त्याचा बराच परिणाम झाला. शिक्ष-
णाच्या बाबतींत सरकारशीं असहकारिता करण्याचा उपदेश राष्ट्रीय पुढारी
करूं लागल्यामुळें शाळा व कॉलेजें यांचें सांपत्तिकदृष्ट्या नुकसान होऊन शिक्ष-
णाची इतर दृष्टीनेंसुद्धां थोडीशी पिछेहाट झाली असें म्हणण्यास हरकत नाहीं.
परंतु ही परिस्थिति फार वेळ टिकली नाहीं. उत्साहाच्या भरांत व पुढाऱ्यांच्या
दडपणाखालीं शाळा व कॉलेजें सोडणारांनीं पुनरपि शिक्षणसंस्थांत आपलीं
नांवें दाखल केलीं. सन१९२०–२१च्या सरकारी रिपोर्टावरून असें दिसून येतें
कीं, त्या सालीं एकंदर विद्यार्थ्यांच्या संख्येंत शेंकडा २ वाढ झाली. तीच आदल्या
वर्षीं शेंकडा ३·७ होती. आर्ट कॉलेजें, हायस्कूलें व दुय्यम शिक्षण देणाऱ्या शाळा
यांतील मुलांची संख्या अनुक्रमें शेकडा ८·६, ५·१, व ८·१ कमी झाली.
सर अशुतोष मुकर्जी यांनीं कलकत्ता युनिव्हर्सिटी सिनेटपुढें भाषण करतांना
फक्त बंगालमध्यें १९२० जुलै ते १९२१ जुलै या वर्षांत ४७००० विद्यार्थी
असहकारितेला बळी पडले असें सांगितलें होतें.

असहकारितेमुळें शिक्षण सोडणाऱ्या विद्यार्थ्यांचें नुकसान भरून काढ-
ण्याचा प्रयत्न राष्ट्रीय शाळा स्थापून करण्यांत आला. या शाळांची संख्या, मुलें
व सांपत्तिक स्थिति यांचा बरोबर अंदाज करणें सोपें नाहीं. त्यांस लोकमताचा
पाठिंबा असला तरी जनतेकडून पैशाची व्हावी तशी मदत होत नाहीं, अशी
त्यांच्या चालकांची तक्रार आहे. सरकारचें नियंत्रण झुगारून देण्याच्या उद्देशानें
त्यांची स्थापना होत असल्यामुळें शिक्षणक्षेत्रांत नवीन प्रयोग करून पाहण्याच्या
कामीं त्यांचा चांगला उपयोग होत आहे. त्या सर्वस्वी लोकाश्रयावर अवलंबून अस-
तात म्हणून सरकारचें धोरण त्यांच्या आड येऊं शकत नाहीं. तथापि त्यांस पैशाची
सारखी चणचण भासत असल्यामुळें स्थानिकत्व प्राप्त होण्यापूर्वीं आपला पसारा
आवरावा लागतो असा आजपर्यंतचा अनुभव आहे. कांहीं ठिकाणीं नवीन
राष्ट्रीय शाळा काढण्यांत आल्या, कांहीं ठिकाणीं निमसरकारी संस्थांस राष्ट्रीय
बनविण्याचा प्रयत्न झाला, परंतु एकंदरीनें पाहतां तो अयशस्वी झाला असें

दिसून येतें. या बाबतींत अलिगड कॉलेज व बनारस हिंदु युनिव्हर्सिटी यांवरील हल्ले लक्षांत ठेवण्यासारखे आहेत.

असहकारितेमुळें शिक्षणावर अनिष्ट परिणाम झाला हें लक्षांत घेऊनही या चळवळीमुळें प्रचलित शिक्षणपद्धतींतील दोष ढोबळपणें नजरेस आले हें नाकबूल करतां येणार नाहीं. हें म्हणणें सरकारनें प्रांजलपणें कबूल केलें आहे. तसेंच प्रचलित शिक्षणपद्धति व्यावहारिक व धंदेशिक्षण देण्याच्या कामीं कुचकामाची आहे व तींत फेरफार घडवून आणले पाहिजेत अशी जनतेची खात्री झाली आहे.*

११. सेंट्रल अडव्हायसरी बोर्ड.

सॅडरल कमिशनच्या शिफारशीस मान देऊन हिंदुस्थान सरकारनें "सेंट्रल अडवायसरी बोर्ड ऑफ एज्युकेशन" नामक एक सल्लागार मंडळ शिक्षणविषयक प्रश्नावर गव्हर्नर जनरलास सल्ला देण्यास निर्माण केलें आहे. प्रांतिक सरकारांस त्याचा उपयोग करून घेतां येतो. या बोर्डाचा अध्यक्ष हिं. सरकारचा "एज्युकेशनल कमिशनर" असून हिंदुस्थान सरकारनें नेमलेले बारा सभासद त्यांत असतात. या बारांची दोन विश्वविद्यालयांचे व्हाईस–चॅन्सेलर, दोन खासगी संस्थांनीं चालविलेल्या कॉलेजांचे प्रिन्सिपाल, चार शिक्षण खात्याचे डिरेक्टर्स व चार शिक्षणाची कळकळ बाळगणारे परंतु प्रत्यक्ष शिक्षणप्रसाराचें काम न करणारे बिनसरकारी सभासद अशी वांटणी होते. या बोर्डाची सभा तीन महिन्यांतन एकदां भरत असते.

---

* "The agitation, though damaging in its fianncial effects and in other ways, bas served a very useful purpose by helping to create a public opinion in favour of practical and vocational education. There is now a wide and real demand for this in the country, springing largely from the knowledge that in present day conditions the prospects of employment which await the average products of the literary type of education are some what drab, and from a belief that practically and vocationally trained men will more easily fit into the economic structure and thus be more valuable members of scoiety." *Bengal Education Repcrt.*

F
158

विजय प्रेस, पुणें.